

Russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene

*En studie av utfordringer for norsk
sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk
planlegging*

Silje Feet Wølner



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013

Masteroppgave i statsvitenskap

Russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene: En studie av utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging

Det samfunnsvitenskapelige fakultet – Institutt for statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Silje Feet Wølner

Vår 2013

Antall ord: 30 410

© Silje Feet Wølner

2013

Russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene: En studie av utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging

Silje Feet Wølner

<http://www.duo.uio.no/>

Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Oppgaven tar for seg mulige utfordringer for utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging i nordområdene. Utgangspunktet for oppgavens problemstilling og drøfting er russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene. Oppgaven setter analysen i en historisk kontekst ved å redegjøre for sikkerhetspolitikk i nordområdene etter andre verdenskrig og utviklingen i områdene etter den kalde krigens slutt. Det presenteres et teoretisk rammeverk der realisme, konstruktivisme, det norske forsvarets oppgaver og krisehåndtering er sentralt. Som problemstillingens utgangspunkt redegjøres det for hvordan russisk økt vektlegging av militære maktmidler i tilknytning til nordområdene gjør seg gjeldende. Militære maktmidler vektlegges både for å reetablere Russlands stormaktstatus og i forsvar av russiske interesser og rettigheter. Nordområdenes økonomiske og militærstrategiske betydning og uavklarte juridiksjonsspørsmål diskuteres for å undersøke hva som kan utgjøre grunnlag for potensielle konflikter. Gass- og petroleumsressurser og fiske trekkes frem som sentrale økonomiske ressurser Russland kan ha interesse av å forsvare. Uavklarte juridiksjonsspørsmål vedrørende kontinentalsokler og transportruter i Arktis trekkes frem som saksområder med konfliktpotensial. I sammenheng med konfliktpotensial trekkes også uenighet om norsk fiskevernsoner ved Svalbard frem. I analysen drøftes hva som kan endre rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. I denne sammenheng diskuteres russisk forsvarsutvikling og hva som kan komme til å utgjøre utløsende faktorer for mulig russisk militær maktbruk. Med bakgrunn i diskusjonen om endring i rammebetingelser drøftes direkte og indirekte sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. I analysen benyttes et utvalg scenarier for å illustrere hva slags sikkerhetspolitiske utfordringer norsk forsvar og norske myndigheter kan komme til å stå overfor. Oppgaven konkluderer med at rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging kan endres som følge av russisk økt vektlegging av militære maktmidler. Endringene i rammebetingelser kan skape nye sikkerhetspolitiske utfordringer. Dette vil være endringer som kan komme til å påvirke utformingen av norsk sikkerhetspolitikk.

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært svært interessant og lærerikt. Jeg er glad for å ha fullført og ser frem til å ta steget ut i arbeidslivet. Jeg vil takke alle som har bidratt til at oppgaven nå kan leveres.

Jeg ønsker å rette en særdeles stor takk til min veileder, John Kristen Skogan, for svært god veiledning og for nyttige og konstruktive tilbakemeldinger. Uten hans hjelp og engasjement ville arbeidet med masteroppgaven blitt betraktelig mer utfordrende.

Jeg ønsker å takke familien for støtte og for at de viser interesse for hva jeg studerer. En spesiell takk til mamma og pappa for moralsk støtte, oppmuntring og IT-støtte i krisesituasjoner. Hadde jeg ikke vært oppdratt i sikkerhetskopieringens ånd ville ikke oppgaven blitt levert innen fristen. Takk for at dere har heiet meg frem i studiene og i idretten så vel som i resten av livet.

En stor takk til alle mine venner for oppmuntring og forståelse for at jeg til tider har måttet gi avkall på sosiale sammenkomster. Jeg ønsker spesielt å takke "lunsjgjengen" for særdeles hyggelige lunsjer gjennom alle mine år på Blindern. Ved å snakke om annet enn fag har jeg fått mentale pustepauser i arbeidet med oppgaven.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er fullt og helt mine egne.

Oslo, 15.05.13

Silje Feet Wølner

Forkortelser

BNP	Bruttonasjonalprodukt
COIN	Counter insurgency (warfare)
EBRD	Den europeiske banken for rekonstruksjon og utvikling
EU	Den europeiske union
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FN	De forente nasjoner
GIUK (-gapet)	Grønland, Island og Storbritannia (-gapet)
GPV-2020	Gosudarstvennaja programma vooruzhenij na 2011-2020 godu (Det statlige våpenprogrammet for perioden 2011-2020)
HIV/ AIDS	Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immune Deficiency Syndrome
Meld. St. X	Melding til Stortinget
NATO	The North Atlantic Treaty Organization
NEAFC	Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen
NOU	Norges offentlige utredninger
Prop. X S	Proposisjon til Stortinget
SUS	Samveldet av uavhengige stater
USA	United States of America
USGS	United States Geological Survey
UUU	Ulovlig, uregistrert og uregulert (fiske)

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Forskningsspørsmål.....	3
1.2	Begrepsavklaring og avgrensning	5
1.2.1	Militære maktmidler.....	5
1.2.2	Nordområdene og Arktis	5
1.2.3	Sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging.....	7
1.3	Oppgavens struktur.....	8
2	Historisk kontekst.....	10
2.1	Norsk og russisk sikkerhetspolitikk i nordområdene etter andre verdenskrig.....	10
2.2	Fra sikkerhetspolitikk til samarbeid	12
2.2.1	Norsk og russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigens slutt	12
2.2.2	Formalisert norsk-russisk samarbeid.....	13
2.2.3	Militært samarbeid	15
2.3	Oppsummering	16
3	Forskningsdesign og metode.....	17
3.1	Casestudie som forskningsdesign.....	17
3.2	Fremtidsstudier og scenarier.....	18
3.3	Dokumentanalyse	21
3.4	Strategisk utvalg av tekster.....	22
3.5	Validitet og reliabilitet.....	23
3.5.1	Tiltak for å øke validitet og reliabilitet.....	25
4	Teoretisk rammeverk.....	28
4.1	Realisme	28
4.1.1	Sikkerhet og usikkerhet.....	29
4.1.2	Betydningen av makt og militære maktmidler	30
4.1.3	Er Russland en grådig stat?	31
4.2	Konstruktivisme.....	32
4.2.1	"Anarchy is what states make of it"	33
4.3	Utgjør Russland en reell sikkerhetspolitisk trussel?.....	34
4.3.1	Kapasitet og intensjon	35
4.4	Det norske forswarets oppgaver	35

4.4.1	Krisehåndtering	37
5	Russiske militære maktmidler	39
5.1	Russisk økt vektlegging av militære maktmidler og motiver for forsvarsutvikling..	39
5.2	Russisk forsvarsutvikling	41
5.2.1	Serdjukov-reformen og GPV-2020	41
5.2.2	Utfordringer tilknyttet forsvarsutviklingen	42
5.2.3	Mulige retninger for forsvarsutviklingen	43
5.3	Russlands relasjoner til omverdenen	45
5.4	Oppsummering	45
6	Nordområdenes økonomiske og militærstrategiske betydning	47
6.1	Sentrale aktører i nordområdene.....	47
6.2	Gass- og petroleumsressurser	49
6.3	Fiskeri	50
6.4	Nordområdenes militærstrategiske betydning	51
6.5	Oppsummering	52
7	Folkeretten og uavklarte jurisdiksjonsspørsmål.....	54
7.1	Folkeretten	54
7.1.1	FNs Havrettskonvensjon	55
7.1.2	Svalbardtraktaten.....	56
7.2	Områder med uavklart jurisdisk status	56
7.2.1	Lomonosov-, Alpha- og Mendeleevryggen	56
7.2.2	Transportruter.....	57
7.2.3	Svalbard.....	58
7.3	Oppsummering	60
8	Utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging.....	61
8.1	Scenarienes oppbygning	62
8.2	Nye rammebetingelser for utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging?	65
8.2.1	Utløsende faktorer for mulig russisk militær maktbruk	66
8.2.2	Et nytt russisk forsvar?	67
8.3	Direkte utfordringer.....	69
8.3.1	Russiske militære fredstidsoperasjoner.....	69
8.3.2	Svalbardsokkelens folkerettslige status.....	71

8.3.3	Utilsiktede hendelser, episoder og kriser	74
8.4	Indirekte utfordringer	74
8.4.1	Transportruter.....	75
8.4.2	Jurisdiksjon over kontinentalsokler.....	75
8.5	Oppsummering	77
9	Oppsummering og konklusjon	78
	Litteraturliste	82
Figur 1	Oversiktskart over Arktis (Kilde: Norsk Polarinstitutt 2008).....	6
Figur 2	Eksempelmatrikse (Kilde: Johansen 2006).	19
Figur 3	Nye sjøruter i Polhavet (Kilde: Meld. St. 7 (2011-2012)).....	58
Figur 4	Matrise: oversikt over parametere og verdier benyttet i oppgaven (Kilde: Johansen 2006).....	63

1 Innledning

Den russiske presidenten, Vladimir Putin, har en ambisjon om at Russland skal reetableres som en økonomisk og militær stormakt. Putin (gjengitt etter Nordlys 2012) har i tillegg uttalt at Russland vil være villig til å forsvare russiske interesser i Arktis med militære maktmidler dersom det skulle bli nødvendig. Oppgavens problemstilling tar utgangspunkt i en mulig russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene. Målet med oppgaven er å sette søkelys på hva som kan endre rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging og hvilke utfordringer endringene kan medføre. Oppgavens problemstilling er formulert som følger: *Hvilke utfordringer kan utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging komme til å stå overfor som følge av russisk økt vektlegging av militære maktmidler for å forsvare og fremme russiske interesser og rettigheter i nordområdene?*

Putins uttalelser, der økt vektlegging av militære maktmidler den siste tiden har vært fremtredende, kan muligens vitne om en ny linje innen russisk utenrikspolitikk. Vladimir Putin (gjengitt etter Nordlys 2012) har satt viljen til å benytte militære maktmidler i nordområdene i sammenheng med ressursene i området. Dersom Russland vektlegger militære maktmidler i større grad, og viser større vilje til å bruke dem, kan dette komme til å skape utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. For å oppnå målet om stormaktstatus vil utvikling og modernisering av det russiske forsvaret være sentralt. Russland utvikler i disse dager det nasjonale forsvaret etter at en forsvarsreform ble iverksatt i 2008 av forsvarsminister Anatolij Serdjukov. Påfølgende den såkalte Serdjukov-reformen ble det russiske forsvarsprogrammet GPV-2020 iverksatt. Forsvarsutviklingen avhenger i stor grad av Russlands økonomiske utvikling og det er fortsatt usikkert om landet vil oppnå sitt mål om et modernisert russisk forsvar. Forskjellige utfall i forsvarsutviklingen er mulig. De forskjellige utfallene av forsvarsutviklingen i Russland kan muligens påvirke hvordan Russland vil benytte militære midler i nordområdene. Forsvarsutviklingen gir seg også utslag i nordområdene, der spesielt Kolahalvøya og Barentshavet er av betydelig militærstrategisk betydning for Russland. Russisk militær aktivitet i nord utgjør ingen direkte trussel for Norge, men det utelukkes heller ikke at interessemotsetninger kan oppstå i områdene. "Russlands regionale stormaktsambisjoner gir seg imidlertid utslag også i nord, i form av en mer selvhevdende politikk." (Prop. 73 S (2011-2012) s. 31). I forlengelse av en

mer selvhevdende russisk politikk kan det også oppstå utfordringer for utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging.

Nordområdene fremheves som Norges viktigste strategiske satsningsområde (Utenriksdepartementet 2006; Støre 2011). Nordområdene har fått større oppmerksomhet internasjonalt blant annet på grunn av issmeltingen i havområdene i Arktis, og det forventes at aktiviteten i områdene vil øke i årene fremover (Forsvaret 2013a). Issmeltingen kan skape økt tilgang til ressurser og åpne for større sjøfarts- og transportmuligheter i områdene. Oppgaven fremhever nordområdenes betydning for Norge og Russland ved å redegjøre for gass- og petroleumsressurser, fiskeri, transportruter og områdenes militærstrategiske betydning. De arktiske kyststatene Canada, USA og Danmark/Grønland er sentrale aktører i områdene og trekkes også inn i oppgaven for å skape et grunnlag for drøftingen av utfordringer for Norge. Det forventes at bi- og multilaterale relasjoner i nordområdene vil være preget av samarbeid. Det eksisterer allikevel visse saksområder som kan vise seg å utgjøre grunnlaget for interessekonflikter. Oppgaven trekker i denne sammenheng frem områder med uavklart juridisk status. Sentralt kan for eksempel spørsmål om jurisdiksjon over kontinentalsokler og transportruter vise seg å bli. Jurisdiksjon og råderett over kontinentalsokler vil ha betydning for hvilke stater som har rettigheter til ressursene i havet, på havbunnen, og under denne. Svalbard trekkes frem fordi det stadig hersker uenighet om norsk råderett over havområdene rundt Svalbard. Folkerettens regler vil være et sentralt grunnlag for avklaringen av spørsmål om jurisdiksjon og råderett. Det antas at de ulike aktørene vil respektere FN-prosessen, folkerettens regler og forhandle bilateralt. Forblir spørsmålene om jurisdiksjon og råderett uavklart vil dette imidlertid kunne øke spenningsnivået på sikt (Forsvaret 2013a).

Den 196 kilometer lange landegrensen mellom Norge og Russland strekker seg fra Treriksrøysen i Pasvikdalen til Grense Jakobselv. Norge og Russland er begge arktiske kyststater og har interesser i nordområdene. Den felles landegrensen, det asymmetriske maktforholdet mellom Norge og Russland, som en småstat og en tidligere stormakt, og nordområdenes økte betydning er viktige faktorer i norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Nordområdene og Sovjetunionen/Russland har alltid vært en del av Norges sikkerhets- og utenrikspolitiske bilde. Under den kalde krigen sto Norge og Russland på hver sin side, henholdsvis med de allierte i NATO (North Atlantic Treaty Organization) og i Warszawapakten. På denne tiden var nordområdene særlig i fokus på grunn av "trusselen fra øst" - Russland. Den kalde krigens slutt og jernteppets fall førte til at

trusselen fra øst til en viss grad forsvant. Trusselbildet i nord endret seg, det var ikke lenger en overhengende fare for en storstilt russisk invasjon av Norge. Forholdet mellom de to landene har gradvis bedret seg etter slutten på den kalde krigen og sies nå å være et godt forhold, preget av samarbeid og tillit (Grandhagen 2013). Landene har inngått samarbeidsavtaler på flere områder og det norske og russiske forsvaret samarbeider stadig i militære øvelser. Da de to landene kom til enighet om delelinjen i Barentshavet og Polhavet i 2010 ble det sagt at dette var et gjennombrudd i det bilaterale forholdet (Regjeringen 2010b). Det finnes fortsatt en viss usikkerhet knyttet til Russland og hvordan det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland og situasjonen i nord vil utvikle seg i fremtiden. Sentrale dokumenter fremhever at Russland ikke utgjør noen direkte militær trussel for norsk sikkerhet, allikevel påpekes det at det er en viss usikkerhet tilknyttet Russland. Russland vil forbli en del av det norske sikkerhetspolitiske bildet, hevdes det til stadighet (Forsvaret 2013a; Grandhagen 2013). Det presiseres sjelden hvilke utfordringer Russland kan skape for norsk sikkerhetspolitikk. Dette utgjør bakgrunnen for valg av tema og problemstilling i oppgaven. Oppgavens problemstilling er fremtidsrettet, hvilket innebærer spesielle utfordringer. Målet med oppgaven er ikke å komme frem til bastante konklusjoner om hva som *vil* skje i fremtiden. Dette er det ikke mulig å forutsi. Målet er derimot å sette søkelys på hva som *kan* føre til interessemotsetninger og hvilke utfordringer mulige endringer i rammebetingelser *kan* skape for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Tidsrommet oppgaven opererer med er ikke mer enn femten år frem i tid, med bakgrunn i tidsperspektivet i de russiske forsvarsreformene.

1.1 Forskningsspørsmål

Oppgavens problemstilling er i praksis i flere deler. Problemstillingen tar utgangspunkt i russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene. President Vladimir Putin har, som nevnt, uttalt at Russland skal beholde sin posisjon som stormakt og som en av verdens ledende sjømakter. En del av stormaktsambisjonen involverer modernisering av det russiske forsvaret. Posisjonen som ledende sjømakt skal opprettholdes særlig ved hjelp av den marine delen av landets kjernefysiske styrker. Presidenten har i tillegg uttalt at Russland er villig til å forsvare russiske interesser i Arktis med militære maktmidler. Den russiske marinen skal være et redskap for å beskytte Russlands nasjonale interesser, herunder russiske interesser i den

arktiske regionen (Putin gjengitt etter Nordlys 2012). Med utgangspunkt i russisk økt vektlegging av militære maktmidler er det første delspørsmålet oppgaven vil besvare:

I. Hvordan gjør russisk økt vektlegging av militære maktmidler seg gjeldende i tilknytning til nordområdene?

For å skape et empirisk grunnlag for oppgavens videre drøfting av problemstillingen blir sentrale interessefelter og saksområder med konfliktpotensial i nordområdene behandlet. Nordområdene har fått fornyet oppmerksomhet fra flere aktører de siste årene.

Oppmerksomheten har i stor grad grunnlag i antatt økt tilgjengelighet til ressurser og økte skipfartsmuligheter i områdene. De forskjellige interessefeltene i nordområdene har betydning både for Norge og Russland. Hvilke interesser og rettigheter Russland kan være villig til å forsvare er nødvendig å diskutere i sammenheng med oppgavens problemstilling. De forskjellige interesseområdene og rettighetene er av betydning for å kunne klargjøre hvorfor og hvordan konflikter eller interessekonflikter kan oppstå i nordområdene. I denne sammenheng stilles to sentrale spørsmål som utgjør et viktig grunnlag for å kunne besvare problemstillingen:

II. Hvilke interesser og rettigheter kan Russland tenkes å ville forsvare og fremme ved hjelp av militære maktmidler?

III. Hvilke saksområder kan skape potensielle interessekonflikter i nordområdene?

Oppgavens avhengige variabel er hvilke utfordringer utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitiske planlegging kan komme til å stå overfor i nordområdene. Russland er en del av Norges sikkerhetspolitiske bilde. Russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nord vil muligens kunne komme til å påvirke norsk sikkerhetspolitikk. Sentralt i oppgaven er det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland. Andre stater og aktører med interesser i nordområdene vil naturligvis også spille en rolle i fremtiden. Det er mulig å anta at russisk opptreden i nordområdene vil ha betydning for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging i nord. De foregående delspørsmålene fører frem til den alt nevnte, fulle problemstilling for oppgaven: *Hvilke utfordringer kan utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging komme til å stå overfor som følge av russisk økt vektlegging av militære maktmidler for å forsvare og fremme russiske interesser og rettigheter i nordområdene?*

1.2 Begrepsavklaring og avgrensning

For å operasjonalisere problemstillingen er det nødvendig å gå nærmere inn på enkelte sentrale begreper. For det første er det nyttig å definere hva *militære maktmidler* vil si. Det er hensiktsmessig å redegjøre for hvilke geografiske og politiske områder oppgavens problemstilling dreier seg om, det vil si hva *nordområdene* og *Arktis* er. *Sikkerhetspolitikk* og *forsvarspolitisk planlegging* er begreper som kan omfatte mye, hvilket fordrer en god operasjonalisering for å oppnå god validitet i oppgaven. *Sikkerhetspolitiske utfordringer* redegjøres for i denne sammenheng. Russisk økt vektlegging av militære maktmidler, interesser, rettigheter og saksområder i nordområdene behandles i respektive kapitler siden disse utgjør et sentralt grunnlag for å kunne besvare problemstillingen. Øvrige sentrale begreper redegjøres for i deres naturlige sammenheng underveis i oppgaven.

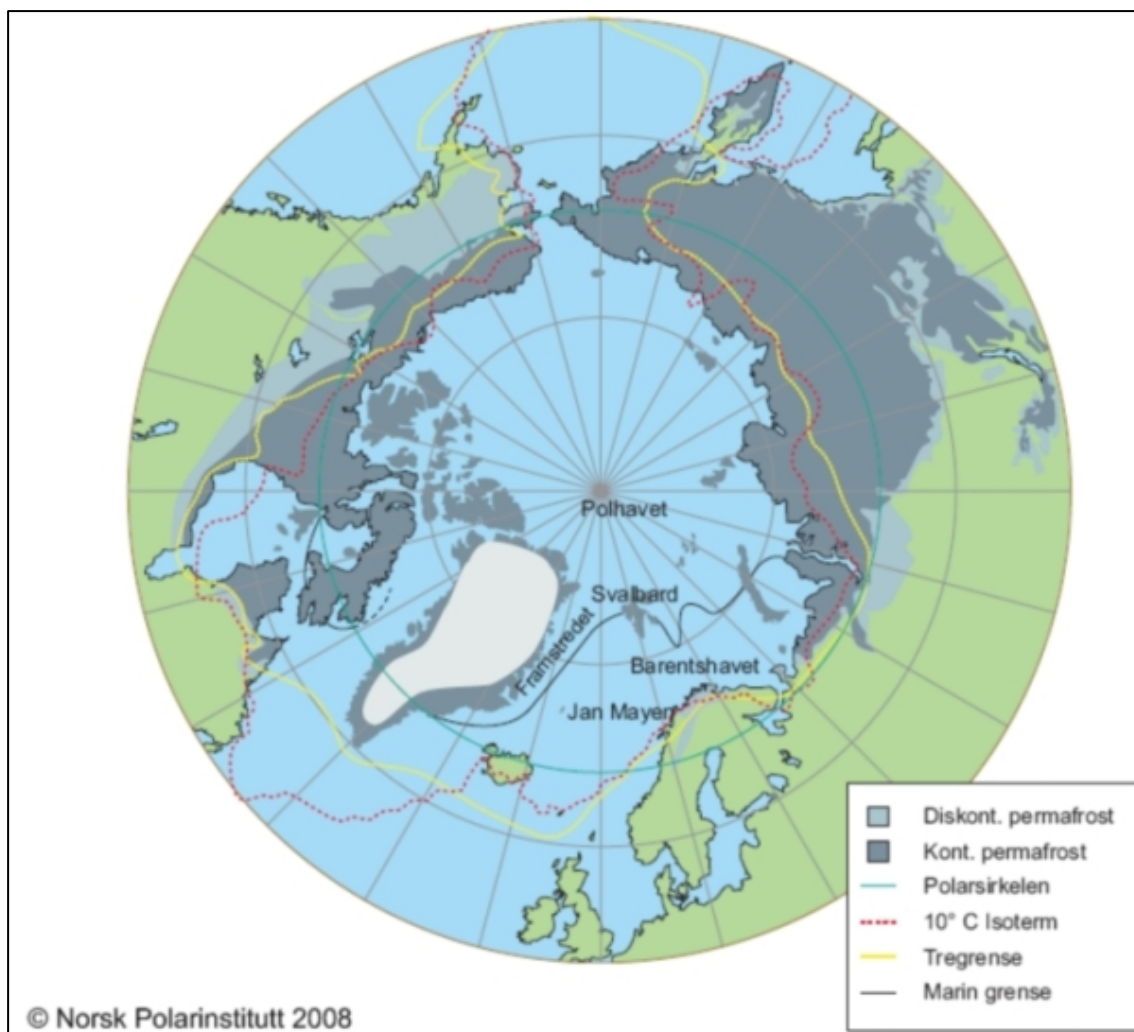
1.2.1 Militære maktmidler

I denne oppgaven benyttes begrepet *militære maktmidler* som en samlebetegnelse på alle midler det russiske forsvaret har til disposisjon. Russiske militære maktmidler omfatter både land-, luft- og marine styrker. Den russiske forsvarsutviklingen foregår på alle områder (Hakvåg m. fl. 2011; Hakvåg m. fl. 2012). Sentralt for denne oppgaven er de deler av det russiske forsvaret som er stasjonert, eller har aktivitet, i Norges nærområder. Ved omtale av militære maktmidler i denne oppgaven menes både økonomiske og teknologiske ressurser og personell. Der bruk av militære maktmidler omtales, menes også trusselen om bruk. Russiske militære maktmidler omtales i større detalj i kapittel 5. Oppgaven konsenterer seg om russisk forsvar i Norges nærområder, nordområdene, siden disse kan utgjøre umiddelbare utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Andre deler av Russlands forsvar utelates derfor. Militære maktmidlers betydning for stater fra et teoretisk perspektiv diskuteres i kapittel 4, delkapittel 4.1.2.

1.2.2 Nordområdene og Arktis

I *Mot nord!* (NOU 2003: 32 s. 21) forstås nordområdene som "[...] hele det sirkumpolare Arktis, inkludert Barentsregionen og Barentshavområdet". De nære nordområder forstås videre som Barentsregionen og Barentshavet. En enkel definisjon av Arktis er land- og havområdene nord for den nordlige polarsirkelen. Legges polarsirkelen til grunn for definisjonen av Arktis er de nordligste delene av Skandinavia, Russland, USA (Alaska) og

Canada en del av Arktis (Hønneland 2012b s. 13). En stor del av Grønland, som er underlagt dansk suverenitet, ligger nord for polarsirkelen. Havområdene i Arktis inkluderer blant annet Polhavet og Barentshavet. Definisjonen av Barentsregionen er politisk/administrativ og følger Barentssamarbeidets bruk av begrepet. Det redegjøres for Barentssamarbeidet i neste kapittel. I oppgaven omtales både nordområdene og Arktis. Der nordområdene omtales, mener begrepet også å dekke Arktis. Uavhengig av hvilken definisjon av Arktis som benyttes har Norge, Russland, Canada, USA (Alaska) og Danmark (Grønland) territorium i Arktis (Hønneland 2012b s. 15). Disse fem omtales ofte som "arktiske kyststater". Oppgavens hovedfokus er på Norge og Russland, men de tre sistnevnte statene trekkes inn i visse deler av oppgaven. Island, Finland og Sverige ses også på som arktiske stater og er en del av begrepet "De arktiske åtte". Statene er, i likhet med de arktiske kyststatene, en del av Arktisk råd. Disse tre statene vil ikke trekkes inn da det er nødvendig å avgrense oppgaven.



Figur 1 Oversiktskart over Arktis (Kilde: Norsk Polarinstitut 2008)

1.2.3 Sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging

I Melding til Stortinget 7: *Nordområdene. Visjon og virkemidler* ((2011-2012) s. 63) legges et utvidet sikkerhetsbegrep til grunn for sikkerhetspolitikken. I det utvidete sikkerhetsbegrepet inkluderes territoriell, økologisk, økonomisk, sosial og politisk sikkerhet. For å avgrense oppgaven legges en mer tradisjonell forståelse av sikkerhetspolitikk til grunn for den videre drøftingen. *Sikkerhetspolitikk*, i tradisjonell forstand, dreier seg om en stats beskyttelse mot ekstern fysisk maktbruk og vold. Oftest gjelder det militær maktbruk, enten fra en annen stat eller ikke-nasjonale aktører. Dette utgjør, ifølge John Kristen Skogan (2007 s. 101), kjernen i sikkerhetspolitikken. Sikkerhetspolitikk kan utvides til å gjelde mer enn beskyttelse for ekstern maktbruk. En stat kan også utsettes for eller trues av maktbruk innenfra. Oppgaven ser bort fra maktbruk innenfra siden problemstillingen dreier seg om hvilke utfordringer russisk økt vektlegging av militære maktmidler kan skape for Norge, hvilket kan ses som en ekstern trussel.

Skogan (2007) trekker i tillegg frem en negativ og en positiv definisjon av sikkerhetspolitikk. Den negative definisjonen dreier seg om hva sikkerhetspolitikken skal beskytte *mot*. Den positive definisjonen angir *hva* sikkerhetspolitikken skal beskytte. Begrunnelsen for den negative definisjonen av sikkerhetspolitikk må "[...] bygge på utgangspunktet for det som her er kalt en positiv definisjon av den, nemlig verdier og interesser som den skal beskytte" (Skogan 2007 s. 106). De verdier og interesser som skal beskyttes sies ofte mer konkret å være fred, landets suverenitet og territoriale integritet og nasjonal handlefrihet (Skogan 2007 s. 103). I oppgavens sammenheng vil norsk sikkerhetspolitikk dreie seg om beskyttelse av disse verdiene og interessene i nordområdene. Både den negative og den positive definisjonen av sikkerhetspolitikk legges til grunn. I denne oppgaven dreier det seg om beskyttelse mot risikoen for russisk bruk av militære maktmidler mot Norge. I tillegg til faktisk bruk av militære maktmidler inkluderes også trusselen om, eller muligheten for, bruk.

Sikkerhetspolitiske utfordringer blir i denne sammenheng situasjoner der norsk suverenitet, territorium eller politisk handlefrihet trues eller utfordres ved militær maktbruk, eller ved trussel om militær maktbruk. Problemstillingen dreier seg om utfordringer for *utforming* av sikkerhetspolitikk. Dette innebærer at oppgavens hovedfokus ikke primært er på enkeltsituasjoner som må håndteres fortløpende, men på forhold som kan komme til å skape nye sikkerhetspolitiske utfordringer og således påvirke utformingen av norsk sikkerhetspolitikk.

Sikkerhetspolitikk kan utvides til å ses som et kollektivt anliggende. "Mange land vil se seg tjent med å søke å avverge væpnet maktbruk mellom samtlige land innenfor egen region, eller i sin alminnelighet. I den grad det lykkes, kan det også bidra til beskyttelse av eget land." (Skogan 2007 s. 102). Dette kan for eksempel søkes oppnådd gjennom samordning gjennom internasjonale organisasjoner, som FN (De forente nasjoner) og NATO (Skogan 2007 s. 102). Indirekte sikkerhetspolitiske utfordringer blir i denne sammenheng forstått som situasjoner der en eller flere av Norges allierte stater gjennom NATO trues med, eller utsettes for, militært maktbruk.

Forsvarspolitik er en underordnet del av sikkerhetspolitikken. Det sentrale bindeleddet mellom sikkerhetspolitikken og forsvarspolitikken er de forsvarspolitiske målene, lagt frem i blant annet *Evne til innsats: Strategisk konsept for Forsvaret* (Forsvarsdepartementet 2009) og *Langtidsplan for Forsvaret: Et forsvar for vår tid* (Prop. 73 S (2011-2012)). I *Et forsvar for vår tid* (Prop. 73 S (2011-2012) s. 46) defineres den norske forsvarspolitikken slik:

"Forsvarspolitikken definerer rammer, føringer og prioriteringer for den videre utviklingen av Forsvaret." Forsvarspolitikken beskriver hvorfor vi har et forsvar, hvilke oppgaver Forsvaret har og hvordan disse oppgavene skal løses (Prop. 73 S (2011-2012) s. 46). Forsvarspolitisk planlegging blir i oppgavens kontekst forstått som planleggingen av hvorfor vi har et forsvar i nordområdene, hvilke oppgaver Forsvaret skal løse i områdene og hvordan oppgavene skal løses. Forsvarets oppgaver redegjøres for i delkapittel 4.4.

1.3 Oppgavens struktur

Innledningskapittelet har til hensikt å redegjøre for og operasjonalisere problemstillingen, definere sentrale begreper, avgrense oppgaven og klargjøre for videre drøfting. Etter innledningskapittelet følger et bakgrunnskapittel for å sette kommende drøfting og analyse i en historisk kontekst. Kapittel 3 dreier seg om valg av forskningsdesign og metode. Det fjerde kapittelet skaper et teoretisk rammeverk for problemstilling og sentrale spørsmål ved å benytte forskjellige teoretiske perspektiver. Kapittel 5 presenterer russisk økt vektlegging av militære maktmidler og russisk forsvarsutvikling. Dette presenteres i den hensikt å redegjøre for hvordan russisk økt vektlegging av militære maktmidler tilknyttes nordområdene. Kapittel 6 dreier seg om aktører i nordområdene og nordområdenes økonomiske og militærstrategiske betydning. Kapittel 7 omhandler folkerettslige bestemmelser og saksområder med konfliktpotensial. Kapitlene 5, 6 og 7 er sentrale for å kunne besvare problemstillingen og de

sentrale spørsmålene presentert i delkapittel 1.1. Hensikten med å redegjøre for interesser og saksområder med konfliktpotensial er å danne et solid empirisk grunnlag for å underbygge analysen. Etter kapittel 2, 5, 6, 7 og 8 fremheves hovedpoengene i en kort oppsummering av kapitlene. Kapittel 8 drøfter mulige endringer i rammebetingelser, og påfølgende utfordringer, for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. I kapitlet presenteres ulike scenarier for å skape et bilde av mulige situasjoner som kan komme til å oppstå. Oppgaven ender med et avslutningskapittel der en oppsummering og en konklusjon presenteres.

2 Historisk kontekst

For å forstå dagens situasjon, og for å kunne si noe om fremtiden, kan det være hensiktsmessig å sette oppgavens problemstilling i en historisk kontekst. Det presenteres derfor en kort oversikt over det historiske forholdet mellom Norge og Russland. Kapittelet gir en oversikt over hvordan det sikkerhetspolitiske bildet i nordområdene fortonet seg for Norge og Russland etter den andre verdenskrig. Oppgaven går inn på hvordan norsk og russisk nordområdepolitikk har utviklet seg, og samarbeid mellom de to landene presenteres. Kapittelets formål er å illustrere hvordan situasjonen i nordområdene og det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland har utviklet seg fra slutten av andre verdenskrig frem til i dag. Hovedpoengene i kapittelet trekkes frem i en kort oppsummering.

2.1 Norsk og russisk sikkerhetspolitikk i nordområdene etter andre verdenskrig

Under den kalde krigen dreide det seg først og fremst om sikkerhetspolitikk i nordområdene. Norge og Sovjetunionen sto på hver sin side i det internasjonale samfunnet, henholdsvis med NATO og Warszawapakten. Kolahalvøya var verdens mest militariserte område og i Barentshavområdet fant både bilaterale konflikter og samarbeidstiltak mellom Norge og Sovjetunionen sted (Hønneland og Jensen 2008 s. 10). I årene etter den andre verdenskrig var norske myndigheter reserverte med tanke på et samarbeid med Russland i nord. Reservasjonen skyldtes for det første den sovjetiske militære overlegenheten i områdene. Det andre problemet som skapte reservasjoner hos norske myndigheter var Sovjetunionens trusseldiplomati, grensekrenkelser og utstrakte spionasje på norsk territorium. For det tredje ønsket sovjetiske myndigheter et tosidig samstyre, *kondominium*, med Norge. Sovjetunionen forsøkte også å motarbeide Norges samarbeid med vestmaktene, et problem som kom særlig til syne på Svalbard, Nordkalotten og i Barentshavet (Tamnes og Eriksen 1999 s. 16).

Den sovjetiske militære overlegenheten kom særlig til syne med den kraftige utbyggingen av basene på Kolahalvøya. I 1985 fantes to tredjedeler av Sovjetunionens missilbærende atomubåter i nord. I tillegg til overvekten av strategiske ubåter hadde den sovjetiske Nordflåten også luft- og havgående styrker som stadig ble mer slagkraftige og den sovjetiske øvelsesvirksomheten ble skjøvet lenger ut i Norskehavet og Nord-Atlanteren (Tamnes og Eriksen 1999 s. 15). Nordflåtens ubåter og overflatefartøyer kunne seile vestover fra halvøya

gjennom Barentshavet og ut i Nord-Atlanteren via Norskehavet og gapet mellom Grønland, Island og Storbritannia (GIUK-gapet). De sovjetiske ubåtene kunne også seile nordover fra halvøya gjennom Barentshavet eller Karahavet til Polhavet. Ubåtene kunne operere i den dype, isdekte delen av Polhavet. Her var de vanskelige å lokalisere og overvåke (Hakvåg m. fl. 2011 s. 25).

Norge og nordområdene ble, mye på grunn av sine geografiske plasseringer, påvirket av NATO og USA under den kalde krigen. Norges rolle i den vestlige maktblokken under den kalde krigen var styrende for Sovjetunionens politikk overfor Norge. Politikken ført overfor Norge reflekterte den gjeldende politikken overfor vestmaktene. Det fremste virkemiddelet i sovjetisk diplomati var bilateralisering. Bilateraliseringen dreide seg om å løse enkeltsaker, men kunne også være forsøk på å få Norge til å reservere seg overfor de vestlige støttespillerne (Holtsmark 1999 s. 40-41). Det sovjetiske forsøket på å oppnå norsk-sovjetisk fellesstyre over land- og sjøområder i nord, knyttet til berøringspunktene mellom Norge og Sovjetunionens interesser ved Svalbard og i Barentshavet, var ifølge Sven G. Holtsmark (1999 s. 41) bilateralisering i sin mest dramatiske form.

Norges politikk vedrørende Sovjetunionen var i første omgang knyttet til forskjellige utenrikspolitiske, sikkerhetspolitiske og militære tiltak og instrumenter med det mål å senke spenningsnivået i nord. Den norske politikken, som kom til uttrykk gjennom utformingen av Norges rolle i NATO, har blitt beskrevet som en blanding av sikkerhetspolitisk og militær avskrekking og utenrikspolitisk beroligelse. Gjennom integrasjonen i NATO oppnådde Norge en troverdig avskrekking. Norges ønske om å fjerne Sovjetunionens uro over norsk NATO-tilhørighet ble først og fremst uttrykt som beroligelse gjennom avskjerming mot ytterligere integrasjon (Holtsmark 1999 s. 41-43). Norges medlemskap i NATO fremheves fortsatt som en svært viktig del av norsk sikkerhetspolitikk (Prop. 73 S (2011-2012)). Norges forhold til andre stater og internasjonale organer og organisasjoner er viktig for opprettholdelsen av norsk suverenitet i nordområdene. NATO er en sentral arena for å fremme norske interesser, og det er viktig for Norge at landets allierte er orienterte om, og har en forståelse av, utviklingen i nord. Norge har satt nordområdene på dagsorden i NATO, blant annet gjennom diskusjoner i NATOs råd. NATOs nye strategiske konsept gjenspeiler det norske nærområdeinitiativet, og Norge har gjentatte ganger orientert allierte om utviklingstrekk i nordområdene (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 65). Gjennom artikkel 5 i Atlanterhavspakten er

medlemslandene forpliktet til å hjelpe sine allierte i NATO dersom disse skulle utsettes for militært maktbruk.

2.2 Fra sikkerhetspolitikk til samarbeid

2.2.1 Norsk og russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigens slutt

Mikhail Gorbatsjov holdt sin berømte "Murmansk-tale" i oktober 1987, to år etter at han var blitt leder for det sovjetiske kommunistpartiet. I talen uttrykte han et ønske om en ny retning innen internasjonal politikk i nordområdene. Gorbatsjov foreslo blant annet tiltak innenfor internasjonalt miljøsamarbeid og en generell sivilisering av nordområdene. De nordiske landene framla initiativer til å inkludere Russland i forpliktende samarbeidsordninger i nord og Den euro-arktiske Barentsregionen ble, på norsk initiativ, etablert i 1993. Det såkalte Barentssamarbeidet skulle bidra til stabilitet i nordområdene ved å "[...] motvirke den militære spenningen, redusere trusselen mot miljøet og minske gapet i levestandard mellom befolkningen på nordisk og russisk side i regionen" (Hønneland og Jensen 2008 s. 11).

I løpet av 1990-tallet vokste det frem en rekke nye samarbeidsflater mellom Norge og Nordvest-Russland. Siden 1988 var de to landene organisert i en blandet norsk-sovjetisk miljøvernkommisjon. Etterhvert trådte dumping av radioaktivt avfall i Barents- og Karahavet frem som en trussel. Nok en trussel med østlig opprinnelse ble identifisert rundt midten av 1990-tallet: smittsomme sykdommer som tuberkulose og HIV/AIDS. De tre samarbeidsfeltene, Barentssamarbeidet, miljø og atomsikkerhet og smittsomme sykdommer utgjorde hovedfokus i norsk nordområdepolitikk fra avslutningen av den kalde krigen frem til inngangen av det nye årtusenet (Hønneland og Jensen 2008 s. 11-15). "Den store Barentsbegeistringen" var førende i norsk politikk i årene etter 1993. Barentssamarbeidet skulle omtales entusiastisk og man skulle ha stor tiltro til at visjonene kunne virkeliggjøres. Etter midten av 1990-tallet så man at flere og flere samarbeidsprosjekter mislyktes og Barentssamarbeidet ble etter hvert av mange betraktet som en fiasko (Hønneland og Jensen 2008 s. 18). På begynnelsen av 2000-tallet oppsto det et stemningsskifte. Russiske mangemilliardærer, såkalte oligarker, ble en del av det norske mediebildet. Nordmenns oppfatning av russere syntes å være i endring og Barentssamarbeidet ble i økende grad koblet til det Hønneland og Jensen (2008 s. 18) kaller "det store russiske oljeeventyret".

Nordområdene har alltid vært en del av det norske utenrikspolitiske bildet, men betegnelsen "nordområdepolitikk" ble først innført i norsk politikk i 2003 gjennom Orheim-utvalgets innstilling i form av NOU 2003: 32: *Mot nord!* (Hønneland og Jensen 2008 s. 10, 26). *Mot nord!* ble fulgt opp av Stortingsmelding 30 (2004-2005): *Muligheter og utfordringer i nord*. Stortingsmeldingen opererer med bredere kategorier enn *Mot nord!* og legger mer vekt på politiske og folkerettslige utfordringer og mindre vekt på kompetanse- og næringsutvikling. Atomsikkerhet er viet et eget kapittel og petroleumsutvinning blir fremhevet i større grad i stortingsmeldingen enn i *Mot nord!* (Hønneland og Jensen 2008 s. 30). I Arve Johnsens rapport – *Barents 2020: Et virkemiddel for en framtidsrettet nordområdepolitikk*, utarbeidet for Utenriksdepartementet i 2006, blir intensivt samarbeid med Russland og nordområdedialoger med andre vestlige land definert som hovedpilarene i nordområdepolitikken (Johnsen gjengitt etter Hønneland og Jensen 2008 s. 30-34). Rapporten legger til grunn at regjeringen skal ha en helhetlig tilnærming til nordområdene: "[...] petroleumsteknologi, forvaltning av levende havressurser, miljørisk og de mer overordnede samfunnsmessige konsekvensene av havrelatert virksomhet utgjør en helhet" (Johnsen gjengitt etter Hønneland og Jensen 2008 s. 34). I 2006 ble *Regjeringens nordområdestrategi* (Utenriksdepartementet 2006) utgitt, nok en fremheving av nordområdenes betydning for Norge. I nordområdestrategien nevnes sentrale satsningsområder som utdanning og forskning, miljø- og ressursforvaltning, sikkerhet og beredskap, energi, fisk, reiseliv og annen næringsvirksomhet, helse og kultur og likestilling (Utenriksdepartementet 2006). Nordområdestrategien illustrerer skiftet fra sikkerhetspolitikk til et mer sammensatt politisk bilde i nordområdene.

2.2.2 Formalisert norsk-russisk samarbeid

Forholdet mellom Norge og Russland er institusjonalisert i såkalte blandede kommisjoner på tre politikkområder. Disse tre områdene er fiskeriforvaltning, miljøvern og atomsikkerhet. I tillegg er Norge og Russland sentrale aktører i Barentssamarbeidet (Hønneland 2012a s. 79). I 1975 ble Norge og Sovjetunionen/Russland enige om å opprette en blandet fiskerikommisjon. I kommisjonen ble partene enige om hvordan de tre viktigste fiskebestandene i området, torsk, hyse og lodde, skulle forvaltes. Frem til begynnelsen av 1990-tallet ble det gjort flere endringer når det gjaldt fiskebestandene i området, men konfliktlinjene forholdt seg tydelige og stabile. På begynnelsen av 1990-tallet endret rammebetingelsene for fiskerikommisjonen seg. Partene ble enige om å etablere et kontrollsamarbeid da den norske kystvakten registrerte

overfiske fra russisk side i 1992. Rundt år 2000 ble samarbeidet mellom Norge og Russland dårligere. Partene lyktes ikke i å enes om betydelige kvotekutt, men kom allikevel til enighet om tiltak for å gjøre kvotefastsettelsen mer forutsigbar. Utover 2000-tallet ble igjen russisk overfiske et problem. Problemet ble løst i 2007 gjennom et utvidet internasjonalt havnestatsregime under Den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC). I 2009 kom de to partene også til enighet om tidligere stridsspørsmål (Hønneland 2012a s. 79-80).

Miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland er noe løsere organisert enn fiskeriforvaltningen, men inkluderer allikevel et stort antall aktører innen blant annet forskning, miljøovervåkning og forvaltning. De to landene deler i stor grad et felles ansvar for miljøovervåkning i nordområdene. Den norsk-sovjetiske miljøvernkommisjonen så først dagens lys i 1988 med utgangspunkt i forurensningen fra nikkerverket i Petsjenga. Kartlegging av radioaktiv forurensning ble et sentralt satsningsområde tidlig på 1990-tallet. Da rensing av nikkerverket og atomsikkerhet ble tatt ut av den blandede miljøvernkommisjonen åpnet dette muligheten for å fylle kommisjonen med nytt innhold. I 1994 tok Norge initiativ til å inkludere biodiversitet og kulturminnevern i kommisjonen. Samtidig ble et opplæringsprogram i metoder for miljø- og energieffektivitet i russiske industribedrifter, kalt "Renere produksjon", opprettet i Nordvest-Russland. Biodiversitet, kulturminnevern og "Renere produksjon" sto fortsatt sentralt tidlig på 2000-tallet. I 2002 ble vern av de nordlige havområdene nok en hovedprioritet innenfor miljøkommisjonen. Fra 2001 til 2006 ble et forskningsprogram om kartlegging av miljøtilstanden rundt Pasvikvassdraget gjennomført som et samarbeid mellom Norge, Finland og Russland (Hønneland 2012a s. 80-82). De konkrete resultatene fra samarbeidet i miljøkommisjonen kan ifølge Hønneland (2012a s. 81) diskuteres, men arbeidet har vært lite preget av konflikter og oppfattes av både Norge og Russland som svært vellykket.

I første halvdel av 1990-tallet var atomsikkerhet hovedsaken i det norsk-russiske miljøssamarbeidet. Atomsikkerhet ble en viktig sak på dagsorden i norsk utenrikspolitikk på midten av 1990-tallet. I 1998 ble det norsk-russiske atomsikkerhetssamarbeidet formalisert gjennom opprettelsen av en blandet atomsikkerhetskommisjon. Andre stater og internasjonale organisasjoner har etter hvert blitt en del av atomsikkerhetsarbeidet. Den norske handlingsplanen har de senere årene blitt revidert og erstattet med nye handlingsplaner. Handlingsplanen fra 2008 legger stor vekt på at atomsikkerhetssamarbeidet med Russland har blitt institusjonalisert og inkluderer andre vestlige stater. Den europeiske banken for

rekonstruksjon og utvikling (EBRD) har, i samarbeid med russiske myndigheter, utarbeidet en omfattende beskrivelse av atomsikkerhetsutfordringene i Nordvest-Russland. Samarbeidet mellom EBRD og russiske myndigheter har resultert i konkrete planer for hvordan oppgavene burde løses (Hønneland 2012a s. 82-84).

I 1993 ble Den euro-arktiske Barentsregionen etablert på norsk initiativ. Barentssamarbeidets nasjonale pilar, Det euro-arktiske Barentsrådet, ble etablert 11. januar 1993 av Kirkenes-erklæringen. Rådet skulle arbeide for bærekraftig utvikling i området og være et forum for samarbeid mellom stater innenfor områder som blant annet økonomi, vitenskap og teknologi, miljø og utdanning og kulturutveksling. Barentsrådet samles annethvert år, fagministere har mulighet til å delta, men møtene foregår for det meste på utenriksministernivå. Geografisk dekker Barentsregionen de nordlige delene av Norge, Sverige, Finland og Russland.

Formannskapet i Barentsrådet rullerer mellom disse fire medlemsstatene. Danmark, Island og EU-kommisjonen er også fullverdige medlemmer av rådet, mens Canada, Frankrike, Italia, Japan, Nederland, Polen, Storbritannia, Tyskland og USA har observatørstatus. Parallelt med Barentsrådet ble Det euro-arktiske regionrådet etablert, et råd bestående av regionale ledere, som norske fylkesordførere og russiske guvernører. De opprinnelige medlemsregionene var Nordland, Troms, Finnmark, Norrbotten, Lappland, Murmansk og Arkhangelsk. De senere årene har også Västerbotten, Oulu, Kainuu, Nenets og Komi blitt en del av regionrådet (Hønneland 2012a s. 84-85). Finansieringen av Barentssamarbeidet har ikke blitt fordelt slik det opprinnelig var planlagt. Landene har ikke vært villige til å samle de økonomiske ressursene. Store deler av samarbeidet i Barentsregionen er finansiert direkte fra fagdepartementer i de enkelte nordiske landene og de nasjonale barentssekretariatene bevilger penger til samarbeidsprosjekter mellom organisasjoner og bedrifter i eget land og i Russland (Hønneland 2012a s. 85). På tross av at mange samarbeidsprosjekter finner sted mellom enkeltbedrifter i eget land og i Russland er Barentssamarbeidet, ifølge Hønneland (2012a s. 85), et vedvarende samarbeid, der samtlige medlemsland- og regioner deltar aktivt.

2.2.3 Militært samarbeid

Militært samarbeid mellom Norge og Russland i nordområdene er viktig for det bilaterale forholdet mellom landene. Store deler av det militære samarbeidet er knyttet til nordområdene. Samarbeidet er sentralt for å bygge tillit mellom de to landene (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 65-66). Norge og Russland har gjennomført flere militære øvelser sammen,

blant annet Pomorøvelsene¹. Mottoet for Pomorøvelsen i 2011 var "Vennskap – samarbeid – sikkerhet" (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 67). Pomorøvelsene utgjør et viktig skritt i utviklingen av samarbeidet mellom Norge og Russland. Norsk-russisk militært samarbeid er økende og begge land har uttrykt et ønske om å videreføre styrkingen av samarbeidet. Siden 2001 har Norge og Russland utarbeidet en årlig bilateral militær tiltaksplan som legger til rette for et militært samarbeid mellom norsk og russisk forsvar (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 66).

2.3 Oppsummering

Sikkerhetspolitikk var det sentrale politikkområdet i nordområdene etter den andre verdenskrig. Etter den kalde krigens slutt har norsk-russisk samarbeid på flere felter økt og det bilaterale forholdet har bedret seg betraktelig siden begynnelsen av 1990-tallet. Det politiske bildet i nordområdene har blitt mer sammensatt, og sikkerhetspolitikk er ikke lenger i hovedfokus. Norges medlemsskap i NATO påvirket relasjonene mellom Norge og Russland under den kalde krig. Norsk NATO-medlemsskap vil antakeligvis forbli en faktor i politikken Russland fører overfor Norge. Bilateralisering var et av Sovjetunionens viktigste virkemidler i politikken ført overfor Norge.

¹ Navnet har opprinnelse fra den såkalte Pomorhandelen som fant sted mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland fra 1740 frem til den russiske revolusjon (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 67).

3 Forskningsdesign og metode

3.1 Casestudie som forskningsdesign

Oppgaven er en kvalitativ tilnærming til spørsmålet om hvilke utfordringer russisk økt vektlegging av militære maktmidler for å forsvare interesser og rettigheter i nord kan komme til å skape for utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Det valgte forskningsdesignet for denne oppgaven er casestudie. "The term research design refers to the outline, plan, or strategy that specifies the procedure to be used in seeking an answer to your research question(s)." (Christensen m. fl. 2011 s. 232). En casestudie har en fordel i forskning av utforskende natur (Gerring 2007 s. 39). I en casestudie har forskeren mulighet til å gå nærmere, og mer detaljert, inn på et tema enn hva for eksempel komparative eller statistiske analyser tillater. Robert K. Yin (2003 s. 13-14) definerer casestudie slik:

1. *A case study is an empirical inquiry that*
 - *investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when*
 - *the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.*
2. *The case study inquiry*
 - *cope with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result*
 - *relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result*
 - *benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis.*

Den mest utbredte oppfatningen av casestudier er at de betegner undersøkelser der utvalget er lik én eller noen få. Denne oppfatningen er ifølge Svein S. Andersen (1997 s. 9) omstridt. I kvalitativ samfunnsvitenskapelig forskning kan det være vanskelig å trekke en klar linje mellom hva som er, og hva som ikke er, en del av utvalget. Russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene og utfordringer for utforming av norsk sikkerhetspolitikk kan vanskelig omtales som ett enkeltstående fenomen med tydelige grenser mellom fenomen og kontekst. Dersom Yins (2003) definisjon av casestudier legges til grunn kan oppgavens tema og problemstilling behandles som en casestudie.

Ved bruk av casestudie som forskningsdesign er forskeren ofte mer opptatt av å finne "[...] the conditions under which specified outcomes occur, and the mechanisms through which they occur, rather than uncovering the frequency with which those conditions and their outcomes arise" (George og Bennett 2005 s. 31). Målet med denne oppgaven er altså ikke å undersøke med hvilken frekvens forskjellige utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging kan oppstå. Ved bruk av casestudie som forskningsdesign i denne oppgaven er målet å sette søkelys på under hvilke forhold ulike utfordringer kan oppstå for Norge og hva slags form disse utfordringene kan komme til å ta. Problemstillingen er fremtidsrettet, der et mål er å finne de forutsetninger hvor mulige utfall kan komme til å finne sted. På tross av at problemstillingen er fremtidsrettet, med de utfordringer dette medfører, er det mulig å benytte casestudie som forskningsdesign når Yins (2003) definisjon legges til grunn. Metoden for å løse utfordringer knyttet til fremtidsstudier diskuteres i delkapittel 3.2.

Casestudier opptrer i ulike varianter. Casestudien i denne oppgaven tar form som det Andersen (1997) kaller "teoretisk fortolkende". Hensikten ved teoretisk fortolkende casestudier er å anvende generalisering for å kaste lys over spesielle saker. Vanligvis representerer ikke denne typen studier bidrag til å utvikle teoretisk innsikt videre (Andersen 1997 s. 68). "De bruker derimot begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere empirisk materiale." (Andersen 1997 s. 69). En utfordring ved teoretisk fortolkende studier er valg av teori for å belyse det aktuelle forskningsspørsmålet. "Hvis teori er for generell vil det oppstå en løs, og uklar, kopling mellom teori og data." (Andersen 1997 s. 70). Ved teoretisk fortolkende casestudier kan flere konkurrerende perspektiver (teorier) kan være like gyldige. I slike tilfeller kan forskeren være nødt til å foreta valg mellom de forskjellige perspektivene (Bratberg forelesning 1. oktober 2012). Dette problemet har sammenheng med valg av teoretisk rammeverk og vil diskuteres videre i teorikapittelet, kapittel 4.

3.2 Fremtidsstudier og scenarier

Fremtidsstudier byr på helt spesielle analytiske utfordringer. Det er ikke mulig å observere hendelser i fremtiden, derfor har man ikke tilgang til empirisk materiale slik man vanligvis har i forskning. Fremtidsstudier kan i verste fall ende med empirisk ubegrunnet "synsing". Det finnes løsninger på dette problemet. For å kunne forutsi utvikling i komplekse systemer som domineres av ikke-lineære prosesser, der det kan være vanskelig å finne en hendelses årsak og

virkning, kan *scenarier* fungere som et analytisk verktøy (Åtland m. fl. 2005 s. 24). Ifølge Åtland, Bukkvoll, Jeppesen og Johansen (2005 s. 24) kan et scenario defineres som en beskrivelse av en mulig fremtidig tilstand. Målet ved bruk av scenarier er å identifisere mulige utviklingsbaner for et system, hvor hensikten er at analytikere skal ha et grunnlag for å kunne vurdere konsekvenser og treffe avgjørelser. Å benytte scenarier i en analyse handler om å utforske grensene for det mulige og en må følgelig unngå tankemodeller som virker avgrensende. Samtidig kan ikke scenarier baseres kun på fri fantasi (Åtland m. fl. 2005 s. 25).

Scenarioforfatteren søker nettopp ikke å forutsi fremtiden eller angi eksplisitte sannsynligheter for en gitt utvikling. Alle forsøk på å gjøre dette begrenses av vår manglende evne til å forstå sosiale systemers indre dynamikk. Scenarier som metode endrer for så vidt ikke på dette faktum. Scenariometoden frigjør imidlertid analytikeren fra kravet om å knytte fremtidige utfall til én bestemt kjede av årsaks-/virkningsforhold (Johansen 2006 s. 8).

Det stilles krav til *relevans* og *konsistens*. Inneholder scenariet tilstrekkelig informasjon til å gjøre det nyttig for sitt formål, er kravet til relevans tilfredsstilt. Kravet til konsistens er oppfylt dersom scenariet ikke bygger på forutsetninger som er gjensidig utelukkende (Åtland m. fl. 2005 s. 25-26). For å regne ut hvor mange konsistente scenarier en matrise inneholder, benyttes et spesialdesignet dataprogram². Et scenario består av flere parametere. I analysen av parameterne avgjøres det hvilke mulige tilstander parameteren kan ha, spennet av mulige tilstander deles inn i antall *verdier*. Parametere og deres tilhørende verdier kan fremstilles i en matrise:

Parameter A	Parameter B	Parameter C	Parameter D	Parameter E
Verdi A1	Verdi B1	Verdi C1	Verdi D1	Verdi E1
Verdi A2	Verdi B2	Verdi C2	Verdi D2	Verdi E2
	Verdi B3	Verdi C3	Verdi D3	Verdi E3
		Verdi C4		Verdi E4

Figur 2 Eksempelmatrise (Kilde: Johansen 2006).

Verdiene man velger vil ha sammenheng med hva som er hensiktsmessig for analysen. Alle mulige tilstander for parameteren må være representert i modellen, samtidig må ikke verdiene overlappe hverandre. Verdiene man velger for parameterne må altså være *uttømmende* (Johansen 2006 s. 10-11). Modellen utgjør en ytre ramme for et stort antall teoretisk mulige utfall dersom alle relevante parametere og deres tilhørende verdier er tatt med i modellen. En

² Se Tom Ritchey (2011) *Wicked Problems – Social Messes: Decision Support Modelling with Morphological Analysis*, for en detaljert beskrivelse av fremgangsmåte og dataprogram.

sammensetning av verdier der én verdi fra hver parameter er representert kan forstås som et utfall eller en "løsning" (Johansen 2006 s. 11). Siden komplekse problemer kan medføre svært mange mulige utfall, kan det være nødvendig å redusere kompleksiteten i modellen. Mange av de teoretiske utfallene ikke vil være mulige i praksis. Slike utfall omtales som *inkonsistente*, og består av kombinasjoner av verdier som ikke kan opptre sammen. Inkonsistente utfall kan fjernes fra analysen. Utfallene som gjenstår etter at alle inkonsistente "løsninger" har blitt fjernet kalles *løsningsrommet*. Løsningsrommet består av alle praktisk anvendbare løsninger. Utfallene man ønsker å analysere må vurderes ut i fra hva som er hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle (Johansen 2006 s. 11-12).

Oppgaven tar utgangspunkt i allerede utviklede *scenarioklasser* av potensielle sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. Scenarioklassene er utviklet ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og presenteres av Iver Johansen (2006) i FFI-rapporten *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. En scenarioklasse er en generell størrelse med viktige fellestrekk som naturlig hører sammen. En scenarioklasse inneholder spesifikke scenarier (Johansen 2006 s. 9). Inndelingen i scenarioklasser, eller det Johansen (2006) kaller *utfordringsspekter*, danner et utgangspunkt for utarbeidelse av konkrete scenarier for analyser og spill. "Formålet med utviklingen av scenarioklasser er å komme frem til en inndeling av utfallsrommet for sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge som er uttømmende." (Johansen 2006 s. 9). Et av målene med oppgavens analyse er å benytte konkrete scenarier med utgangspunkt i de allerede utviklede scenarioklassene for bedre å kunne illustrere hvilke utfordringer Norge kan komme til å stå overfor.

I analysedelen av oppgaven trekkes noen av scenarioklassene Johansen (2006) har identifisert frem. Det ideelle i denne oppgaven ville vært å utvikle egne scenarioklasser beregnet på forholdet mellom Norge og Russland, men på grunn av tidshensyn og mangel på riktige dataverktøy tar oppgaven utgangspunkt i allerede ferdig utviklede scenarioklasser. Johansens (2006) scenarioklasser kan benyttes siden Russland, ifølge Johansen (2006 s. 27), gjenstår som den eneste klassiske sikkerhetsutfordringen. Dette diskuteres nærmere i kapittel 4, i delkapittel 4.3. Scenarioklassene, og de spesifikke scenariene utledet fra klassene, fungerer som et utgangspunkt for å gjøre analysen mer håndfast. Analysedelen i kapittel 8 drøfter mulige utfordringer utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging kan komme til å stå overfor. Scenariene fungerer som en illustrasjon av utvalgte utfordringer.

Scenariene benyttet i oppgaven er på ingen måte uttømmende for hvilke utfordringer Norge kan komme til å stå overfor i nordområdene i årene fremover. Hensikten med scenariene er å illustrere noen av de ulike typer utfordringer og å dekke deler av spekteret potensielle utfordringer utgjør. Scenariene tar utgangspunkt i konflikter løst med militære maktmidler, men det presiseres at de fleste konflikter både kan, og antakeligvis vil, løses med fredelige midler.

3.3 Dokumentanalyse

Oppgavens kildegrunnlag består av ulike tekster og dokumenter. Dokumentanalyse er valgt fordi det meste av relevante kilder for å belyse problemstillingen finnes skriftlig. Det kunne vært aktuelt å kombinere dokumentanalyse med intervjuundersøkelser. Denne kombinasjonen har blitt valgt bort på grunn av tidshensyn. Temaet for oppgaven forskes mye på og svært mye relevant informasjon er å finne i skriftlige dokumenter. Intervjuundersøkelser ville antakeligvis ikke tilført undersøkelsen særlig mye informasjon som ikke allerede finnes skriftlig. Siden oppgaven er en fremtidsstudie er oppgaven ingen ren dokumentanalyse. Kildene bidrar med informasjon for å bygge opp et oversiktsbilde av hvordan situasjonen i nordområdene arter seg i dag. Denne informasjonen bidrar til å kunne utlede en drøfting av hvordan situasjonen kan komme til å utvikle seg. I fremtidsstudier har man, som nevnt i delkapittel 3.2, ikke tilgang til et empirisk materiale.

Begrepet *dokument* byr på visse utfordringer. I snever forstand vil dette ordet antakeligvis kun gjelde dokumenter som offentlige utredninger, partiprogrammer og liknende. Oppgaven velger imidlertid å betegne alle skriftlige kilder som dokumenter, hvilket inkluderer avis- og tidsskriftsartikler, andre forskningsarbeider og notater fra taler og foredrag.

Dokumentanalysen i denne oppgaven kan kalles "kvalitativ innholdsanalyse" (Grønmo 2004). Denne metoden bygger på en systematisk gjennomgang av dokumenter, der målet er å kategorisere innholdet og registrere data som er relevant for problemstillingen. Innsamlingen av data foregår delvis parallellt med analysen av data. I kvalitativ innholdsanalyse er kildekritikk spesielt viktig (Grønmo 2004 s. 187, 190).

Pål Repstad (2007) trekker frem viktige aspekter ved kildevurdering. Repstad (2007 s. 106) trekker et skille mellom *førstehånds-* og *annenhåndskilder*. En førstehåndskilde er for eksempel et originaldokument. En annenhåndskilde vil være beretninger basert på hva andre

har sett eller hørt. Originaldokumenter kan blant annet være offentlige utredninger og strategier. Repstad skiller mellom *førstehåndskilder* og *primærkilder*. En primærkilde er ifølge Repstad (2007 s. 106) ikke nødvendigvis alltid en førstehåndskilde. "Et originalt møtereferat kan ha gått tapt, og da kan det hende at et avisreferat fra det aktuelle møtet er primærkilden." (Repstad 2007 s. 106). *Sekundærkilder* kan for eksempel være avskrifter eller referater av primærkilden (Repstad 2007 s. 106). Dersom offentlige utredninger og strategier benyttes som førstehåndskilder, slik det er gjort i denne oppgaven, er det viktig å være oppmerksom på kildens opphav. Repstad (2007 s. 105) skriver at lover og forskrifter er *normative kilder*. At en kilde er normativ vil si at kilden kan ha et vurderende siktemål, der aktørens holdninger, intensjoner, krav og retningslinjer kommer til syne. En normativ kilde er ikke en ren beskrivelse av hvordan forholdene faktisk var eller er, teksten er farget av kildens opphav. Politiske tekster kan for eksempel være farget av politiske holdninger. I slike tilfeller gir ikke kilden innsikt i en objektiv virkelighet, kilden blir i større grad en subjektiv oppfatning av virkeligheten. Oppgaven har tatt utgangspunkt i flere politiske dokumenter, det er derfor viktig å være oppmerksom på disse dokumentenes opphav. En beskrivende, også kalt *kognitiv*, kilde gir et bedre innblikk i hvordan forholdene faktisk var (Repstad 2007 s. 105). Repstad (2007 s. 105) skriver at selv om mange kilder er relativt klart det ene eller det andre, kan mange kilder også være en både normative og kognitive, med vurderinger bakt inn i beskrivende tekster.

Normalt synker en kildes verdi jo flere ledd informasjonen passerer gjennom. Informasjon kan utelates eller tolkes annerledes enn det opphavet hadde som intensjon. Dersom en kilde har et muntlig opphav kan det tenkes at viktig informasjon kan gå tapt, for eksempel ved at man ikke lenger har mulighet til å vurdere kroppsspråk og stemmeleie. Slike utfordringer kan for eksempel relateres til avisartikler der Putins uttalelser har blitt gjengitt. "Det beste råd for å bestemme kilders troverdighet er å prøve å finne innbyrdes uavhengige dokumenter om samme emner og kryssjekke informasjonen." (Repstad 2007 s. 106-107). Et råd det etterstrebes å følge i oppgaven.

3.4 Strategisk utvalg av tekster

Utvelgingen av kilder for oppgaven er basert på vurderinger av hvilke dokumenter som, ut fra teoretiske og analytiske formål, er mest relevante og interessante for oppgavens

problemstilling. Denne typen utvelgning kaller Grønmo (2004 s. 88) for strategisk utvalg, en utvelgingsmetode som ikke bygger på tilfeldighetsprinsippet.

For å øke oppgavens validitet har oppgaven tatt utgangspunkt i flere kilder. Validitet utdypes i delkapittel 3.5. Vladimir Putins uttalelser om vilje til å forsvare russiske interesser i nordområdene har blitt refert til i flere avisartikler. Avisen Nordlys og det russiske nyhetsbyrået RIA Novosti har flere artikler som har vært sentrale kilder i så måte. Flere FFI-rapporter har vært sentrale i oppgaven. FFI-rapporten *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*, skrevet av Iver Johansen (2006), har vært sentral i utformingen av scenariene. Informasjon om russisk forsvarsutvikling er primært funnet i FFI-rapporter. Blant FFI-rapportene står *Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport* (Hakvåg m. fl. 2011) og *Skremmende tall? – realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020* (Hakvåg m. fl. 2012) sentralt. Etterretningstjenestens åpne trusselvurdering *Fokus 2013* (Forsvaret 2013a) har vært nyttig i vurderingen av potensielle konfliktområder i nordområdene. Det er nødvendig å nevne at Etterretningstjenesten også har en klassifisert trusselvurdering. Oppgaven baserer seg av naturlige årsaker på den åpne trusselvurderingen, hvilket kan bety at det finnes informasjon oppgaven ikke har hatt mulighet til å trekke inn. For å finne informasjon om norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging i tilknytning til nordområdene har blant annet *Evne til innsats: Strategisk konsept for Forsvaret* og Proposisjon til Stortinget 73 S: *Et forsvar for vår tid* vært sentrale. NOU 2003: 32: *Mot nord!*, Stortingsmelding 7 (2011-2012): *Nordområdene: Visjon og virkemidler* og *Regjeringens nordområdestrategi*, er andre viktige kilder fordi de illustrerer hvordan norsk nordområdepolitikk har utviklet seg og viser hva norske myndigheter vektlegger med hensyn til nordområdene. I oppgaven finnes det i tillegg innslag fra flere bøker og artikler.

3.5 Validitet og reliabilitet

Validitet dreier seg om hva som er målt og om dette er egenskaper problemstillingen gjelder (Hellevik 2002 s. 183). Altså om man faktisk har målt det man ønsker å måle (Repstad 2007 s. 134). Validitetsproblemer har sammenheng med systematiske feil, for eksempel et ikke-representativt utvalg. Validitet kan deles opp i flere undergrupper. Oppdelingen varierer blant forskere og de forskjellige undergruppene har ofte ulike betegnelser. Oppgaven tar

utgangspunkt i Cook og Campbells (gjengitt etter Lund 2002) validitetssystem³. Systemet består av fire typer validitet, *statistisk validitet* ("statistical conclusion validity"), *indre validitet* ("internal validity"), *begrepsvaliditet*⁴/*målevaliditet* ("construct validity") og *ytre validitet* ("external validity") (Cook og Campbell gjengitt etter Lund 2002 s. 105). God statistisk validitet oppnås ved at det kan trekkes en holdbar slutning om at sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel er statistisk signifikant og relativt sterk (Cook og Campbell gjengitt etter Lund 2002 s. 105). Statistisk signifikans er ikke et relevant mål for casestudier, men for statistiske analyser. Statistisk validitet vil derfor ikke behandles videre i oppgaven.

Målevaliditet dreier seg om den operasjonelle definisjonens samsvar med den teoretiske definisjonen (Hellevik 2002 s. 52), altså at "[...] uavhengig og avhengig variabel *måler de relevante begreper* i forskningsproblemet [...]" (Cook og Campbell gjengitt etter Lund 2002 s. 105). Dersom den operasjonelle definisjonen måler det relevante begrepet oppnås god målevaliditet. Måler den operasjonelle definisjonen derimot irrelevante begreper svekkes målevaliditeten. Målevaliditeten kan også svekkes av usystematiske feil i innsamling og behandling av data (Cook og Campbell gjengitt etter Lund 2002 s. 120). God målevaliditet fordrer god operasjonalisering av problemstilling og sentrale begreper.

Indre validitet dreier seg om hvorvidt det kan trekkes en holdbar slutning om at sammenhengen mellom den uavhengige og den avhengige variabelen er kausal (Cook og Campbell gjengitt etter Lund 2002 s. 105). Den indre validiteten kan svekkes av at det er vanskelig å fastsette hva som er den uavhengige og den avhengige variabelen. Uklarhet rundt rekkefølgen og kausaleffekten mellom eventuelle mellomliggende variabler og uavhengig og avhengig variabel vil svekke den indre validiteten. Indre validitet er relevant for kausale, også kalt forklarende, casestudier (Yin 2003 s. 36). Siden denne casestudien er en såkalt teoretisk fortolkende studie er ikke indre validitet like relevant for denne.

Ytre validitet handler om å kunne generalisere "[...] *til og over relevante individer, situasjoner og tider*" (Cook og Campbell gjengitt etter Lund 2002 s. 105). Casestudier blir ofte kritisert for at enkeltstudier ikke skaper grunnlag for generalisering. Generalisering er ikke alltid målet ved en casestudie. Målet med teoretisk fortolkende studier er ikke

³ Systemet er utviklet for kausale undersøkelser, men er også relevant for denne oppgaven fordi begrepene dekker de samme validitetstypene andre forskere benytter. Forskjellen er kun betegnelsene.

⁴ Betegnes videre som *målevaliditet* i samsvar med andre inndelinger.

nødvendigvis å utvikle eller bidra til teoriutvikling. "De bruker derimot begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale." (Andersen 1997 s. 69). Denne oppgaven søker heller ikke å skape grunnlag for videre generaliseringer, men å benytte allerede eksisterende teorier for å belyse problemstillingen.

Reliabilitet dreier seg om hvor nøyaktig målingene som fører frem til resultatet har blitt gjort. Reliabiliteten har sammenheng med innsamling, behandling og koding av data.

Usystematiske, også kalt tilfeldige, feil kobles til reliabilitetsproblemer. Målet med gode prosedyrer i forskningsprosessen er å minske antall feil i en studie. God reliabilitet er oppnådd dersom en annen forsker kommer frem til de samme resultatene ved en senere studie gjennom de samme prosedyrene (Yin 2003 s. 37). For at en annen forsker skal kunne gjenta studien er det viktig med veldokumenterte prosedyrer. Yin (2003 s. 37) skriver at den generelle fremgangsmåten for å oppnå god reliabilitet er å gjøre så mange skritt i forskningsprosessen så operasjonelle som mulig og utføre prosedyrene som om noen så deg over skulderen.

3.5.1 Tiltak for å øke validitet og reliabilitet

Målevaliditet er sentralt i denne oppgaven. God operasjonalisering av problemstilling og sentrale begreper bidrar til økt målevaliditet. For å oppnå god målevaliditet i en casestudie må man, ifølge Yin (2003 s. 35), "[...] [s]elect the specific types of changes that are to be studied (and relate them to the original objectives of the study) [...]". Videre må man "[...] [d]emonstrate that the selected measures of these changes do indeed reflect the specific types of change that have been selected" (Yin 2003 s. 35). I delkapittel 1.1 og 1.2 operasjonaliseres problemstillingen og sentrale begreper defineres. Underveis i oppgaven defineres sentrale begreper i deres naturlige sammenheng.

Ved utvalg av tekster kan et snevert perspektiv fra forskerens side føre til at utvalget av tekster blir skjevt dersom forskeren utelater tekster der innholdet ikke passer inn i forskerens perspektiv (Grønmo 2008 s. 192). I oppgaven er det lagt vekt på å ikke ha et snevert perspektiv og utelate tekster på grunnlag av dette. En forsker kan ifølge Grønmo (2008 s. 192) også komme i fare for å basere seg på tekster som ikke er troverdige eller autentiske. Dette problemet kan bøtes på ved å benytte ulike tekster og vurdere tekstene i forhold til hverandre og i forhold til andre kilder og foreliggende kunnskap. Et av casestudiets fortrinn er muligheten til å benytte flere kilder, det Yin (2003 s. 98) kaller "data triangulation". En konklusjon i en casestudie er sannsynligvis mer holdbar dersom den er basert på flere ulike

kilder (Yin 2003 s. 98). Ved bruk av flere kilder kan "[...] the potential problems of *construct validity* also [...] be addressed because the multiple sources of evidence essentially provide multiple measures of the same phenomenon" (Yin 2003 s. 99). Målevaliditeten i oppgaven vil således styrkes ved å benytte ulike kilder. Oppgaven har tatt i bruk flere ulike kilder med det mål å styrke det empiriske grunnlagets og konklusjonens holdbarhet.

Bruk av scenarier fordrer at alle mulige utfall blir identifisert. Begrensede ressurser fører til et begrenset antall scenarier (RTO Studies, Analysis and Simulation Panel 2003 s. A1-5). Her identifiseres muligens et validitetsproblem i oppgaven. Å utvikle et fullstendig sett med scenarier som dekker alle sikkerhetspolitiske utfordringer Norge kan komme til å stå overfor i nordområdene ville ha krevd større ressurser. Scenariene beskrevet i oppgaven forsøker å bøte på dette problemet ved å utdype scenarier fra store deler av utfordringsspekteret, fra hverdagslige utfordringer til militær krise i stor skala. Johansens (2006) scenarioklasser dekker hele spekteret. Hovedmålet med oppgaven er imidlertid ikke å utvikle scenarier, men å benytte et utvalg for å illustrere ulike utfordringer som drøftes i analysen.

Reliabiliteten i et forskningsprosjekt sies som nevnt å være høy dersom en annen forsker kan gjenta studien og oppnå de samme resultatene. Dette kravet kan ifølge Repstad (2007 s. 135) ses som noe urimelig der fenomener endrer seg over tid eller etter kontekst. Denne oppgaven er en casestudie av russisk økt vektlegging av militære maktmidler og utfordringer for utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging, fenomener som ikke kan sies å være konstante. Det empiriske grunnlaget kan imidlertid etterprøves. En ytterligere utfordring tilknyttet reliabiliteten i oppgaven kan være at det er en fremtidsstudie. På tross av disse utfordringene er det mulig å skape forutsetninger for å bedre oppgavens reliabilitet. Problemstillingen er fremtidsrettet, allikevel er det mulig å dokumentere datainnsamling og kildehenvisning på en god måte. Det skal være mulig for andre å finne tilbake til alle kilder det har blitt henvist til i oppgaven. I tillegg må det Repstad (2007) kaller "overfortolkning" av de ulike kildene unngås. Repstad (2007 s. 115-116) fremhever at "[...] [u]nder datainnsamlingen kan hovedvekten legges på en mest mulig åpen og forutsetningsløs registrering av det som skjer, og av hvilken mening aktørene tillegger det som skjer". Etterhvert kan forskeren koble inn mer av sine teoretiske begreper og perspektiver til bruk i tolkningen av materialet (Repstad 2007 s. 115-116). Oppgaven etterstreber å fremlegge informasjonen på en objektiv måte. God operasjonalisering av sentrale begreper gjør at det samme måles flere ganger, hvilket vil begrense omfanget av usystematiske målefeil. Dette

skaper en mer holdbar konklusjon. Et viktig prinsipp å følge er å opprettholde en beviskjede⁵. En ekstern observator skal ha muligheten til å følge utredning av beviser, fra innledende forskningsspørsmål til konklusjon (Yin 2003 s. 105).

⁵ Forfatterens oversettelse av "maintain a chain of evidence" (Yin 2003 s. 105).

4 Teoretisk rammeverk

I en teoretisk fortolkende casestudie er valg av teoretisk rammeverk sentralt. "I fortolkende case-studier passer teori best når den aktivt organiserer størstedelen av den empiriske variasjonen som et case oppviser." (Andersen 1997 s. 70). Én eller flere teoretiske retninger kan sannsynligvis ikke forklare alt ved et politisk fenomen. Allikevel kan teori være et nyttig hjelpemiddel for å sette deler av et politisk fenomen i en teoretisk sammenheng. Hensikten med å presentere et teoretisk rammeverk er å sette visse teoretiske premisser for analysedelen i oppgaven. De teoretiske tilnærmingene skaper et rammeverk for analysen i kapittel 8.

Realisme er valgt fordi russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk ofte kobles til realisme (Bukkvoll og Hakvåg 2012; Johansen 2006). Realisme bidrar i tillegg med det premiss at det alltid vil være en viss fare for at en stat kan utsettes for militært maktbruk fra en annen stat. Dette er et sentralt premiss for en oppgave der sikkerhetspolitikk utgjør en del av problemstillingen. Konstruktivisme er valgt for å illustrere at det internasjonale samfunnet ikke kun er preget av konkurranse om makt og stadig fare for konflikt. Det internasjonale samfunnet preges også av samarbeid og fredelige bi- og multilaterale relasjoner. Kapittelet diskuterer, med utgangspunkt i konstruktivisme, Iver Johansens (2006) argument om at Russland kan utgjøre en sikkerhetspolitisk trussel for Norge. I tillegg redegjøres det for om russisk militær kapasitet og intensjon kan føre til at Russland vil utgjøre en trussel for Norge. Forsvaret er et viktig verktøy for å ivareta norsk sikkerhet, derfor redegjøres det for sentrale oppgaver det norske forsvaret har. I sammenheng med Forsvarets oppgaver trekkes sentrale aspekter ved krisehåndtering frem.

4.1 Realisme

Det eksisterer flere retninger innen realisme, men det finnes noen fellestrekk innen de ulike retningene. Realisme opererer med en grunnleggende oppfatning av det internasjonale samfunnet som et anarkisk samfunn, uten en overordnet myndighet. Hovedaktørene i det internasjonale samfunnet er stater, og internasjonale forhold blir først og fremst dominert av kampen for dominans og sikkerhet mellom sterke stater. Stater forstås som suverene politiske enheter og internasjonale relasjoner er primært relasjoner mellom stater (Jackson og Sørensen 2007 s. 60-61). Makt er sentralt for stater i det internasjonale samfunnet. Militære maktmidler er en viktig ressurs for å oppnå makt. Uten en overnasjonal styringsmakt er stater overlatt til

seg selv og sine egne kapasiteter for å nå sine mål. Realistisk teori fremstiller stater som uniforme aktører, noe som ifølge Glaser (2010 s. 17) vanskelig kan sies å være tilfelle. Stater består av flere aktører, blant annet interessegrupper, ledere og myndighetsinstitusjoner. Realisme ser stater som rasjonelle aktører. Stater tar avgjørelser basert på å oppnå sine mål, men med en oppfatning av hvor stor kapasitet staten har, og at det finnes usikkerhet rundt andre staters kapasiteter og motiver. Som rasjonelle aktører tas andre staters reaksjon med i beregningen. Stater vurderer hverandre ut fra den motstående partens makt og kapasiteter og ser bort fra variasjon internt i stater, for eksempel egenskaper som regimetype og ideologi (Glaser 2010 s. 16-17). Realister hevder at internasjonale organisasjoner har en underordnet rolle i forhold til stater. I visse tilfeller hevder noen realister at internasjonale organisasjoner spiller en relativt uviktig rolle (Glaser 2010 s. 17). Realisme kritiseres ofte for å være for snever i sitt fokus og at det realistiske perspektivet ikke anerkjenner at internasjonal politikk er en dialog mellom ulike stemmer og perspektiver (Jackson og Sørensen 2007 s. 89). Å trekke inn konstruktivisme i tillegg til realisme kan til en viss grad bøte på dette problemet. Videre utdypes et utvalg realistiske synspunkter for å sette visse aspekter ved oppgavens problemstilling i en teoretisk sammenheng.

4.1.1 Sikkerhet og usikkerhet

President Vladimir Putin sies å oppfatte "[...] den mellomstatlige arena som et nullsumspill der økonomisk og militær styrke er nødvendig for å hevde seg" (Bukkvoll og Hakvåg 2012 s. 2). Et nullsumspill vil si at én stats vinst er en annen stats tap. Dette synspunktet på russisk utenrikspolitikk kan muligens være noe snevert. Det er nødvendigvis ikke alltid hensiktsmessig med stadig konkurranse eller et "våpenkappløp". *Sikkerhetsdilemmaet* innebærer at én stats tiltak for å øke sikkerheten skaper en reduksjon i sikkerhet hos en annen stat. Sikkerhetsdilemmaet er sentralt i det Glaser (2010 s. 24) kaller *defensiv realisme*. Ifølge defensiv realisme vil samarbeid eller beherskelse, i motsetning til konkurranse, være hensiktsmessig for å oppnå sikkerhet (Glaser 2012 s. 24-25). Russland og Norge har veletablerte samarbeid på flere felter og det forventes at forholdene mellom de ulike aktørene i nordområdene vil foregå fredelig og være preget av samarbeid i fremtiden (Forsvaret 2012a; Meld. St. 7 (2011-2012); Utenriksdepartementet 2006).

Fra et realistisk perspektiv er nasjonale interesser det avgjørende i staters utenrikspolitikk. At alle stater til syvende og sist er opptatt av nasjonale interesser fører til at andre land og deres

myndigheter aldri kan stoles fullt og helt på, noe som fører med seg en grunnleggende usikkerhet tilknyttet andre staters motiver. Slik sett er faren for å bli utsatt for et militært angrep alltid til en viss grad til stede. Institusjoner, regimer eller avtaler utgjør ingen garanti mot krig siden disse vil bli tilsidesatt dersom de er i konflikt med staters vitale interesser (Jackson og Sørensen 2007 s. 60-61). Ut fra dette synet kan heller ikke Norge være hundre prosent sikker på at et angrep fra Russland aldri vil finne sted. Det fremheves til stadighet at Russland ikke utgjør en direkte militær trussel mot Norge. Allikevel påpeker flere av oppgavens sentrale kilder at Russland må medregnes i norsk sikkerhetspolitikk (Forsvaret 2013a; Grandhagen 2013; Prop. 73 S (2011-2012)).

4.1.2 Betydningen av makt og militære maktmidler

Realisme kan være et nyttig teoretisk verktøy for å forstå russisk økt vektlegging av militære maktmidler. En realistisk tilnærming til internasjonal politikk sies som nevnt å være dominerende i Russland (Bukkvoll og Hakvåg 2012). Putin har, som allerede påpekt, et ønske om å reetablere Russland som økonomisk og politisk stormakt. Stormaktstatusen skal blant annet oppnås gjennom et modernisert russisk forsvar. Putin har også uttalt at Russland legger større vekt på bruk av militære maktmidler for å forsvare sine interesser i Arktis.

Thomas Schelling er en bidragsyter innen den realistiske retningen Robert Jackson og Georg Sørensen (2007) kaller *strategisk realisme*. Strategisk realisme fokuserer i stor grad på utenrikspolitiske avgjørelser. Schelling (gjengitt etter Jackson og Sørensen 2007 s. 70-71) påpeker at militærmakt er et svært viktig instrument i utenrikspolitikk. Schelling legger vekt på skillet mellom bruken av militærmakt og trusselen om bruk av militærmakt. Trusselen om å ty til militære maktmidler er vel så viktig som faktisk å bruke den (Schelling gjengitt etter Jackson og Sørensen 2007 s. 70-71). Dette er et punkt det kan være hensiktsmessig å fremheve. Det er ikke sikkert at Russland vil komme til å *benytte* militærmakt for å forsvare og fremme sine interesser. At landet har muligheten til å *true* med militærmakt kan også være avgjørende ved interessekonflikter. For at slike trusler skal være troverdige er det nødvendig å ha tilstrekkelige kapasiteter til å sette truslene ut i livet dersom det skulle være nødvendig. Skal Russland fremstå troverdig i en slik situasjon kan det være sentralt at forsvarsutviklingen går som planlagt. Uavhengig av forsvarsutviklingen har Russland allerede en større militærstyrke enn Norge (Hakvåg m. fl. 2011 s. 7). Russland vil derfor uansett ha

mulighet til å fremstille trusler om bruk av militærmakt dersom det skulle oppstå interessekonflikter mellom Norge og Russland, der landet ønsker å forsvare sine interesser.

Charles L. Glaser (2010) trekker frem en retning innenfor realismen han kaller *offensiv realisme*⁶. Innenfor denne retningen er John Mearsheimer en av bidragsyterne. Mearsheimer (gjengitt etter Jackson og Sørensen 2007 s. 79) tar utgangspunkt i Kenneth Waltzs neorealistiske argumenter. Offensiv realisme deler synet på staters usikkerhet med andre realistiske retninger. Stater har aldri fullstendig innsikt i hvilke intensjoner andre stater har. Ifølge offensiv realisme burde stater i tillegg anta det verste om andre staters intensjoner. Dermed fokuserer stater kun på andre staters kapasiteter og det oppstår konkurranse om makt. Desto sterkere en stat er, desto større mulighet har staten til å forsvare seg selv ved angrep. Maksimering av makt er den beste metoden for å sikre egen overlevelse (Mearsheimer gjengitt etter Glaser 2010 s. 22). Dette perspektivet kan muligens forklare deler av bakgrunnen til Russlands forsøk på å oppnå likeverdig status med USA innen militær makt. Putin (gjengitt etter Heggdal 2013) har uttalt at Russland skal være en av verdens ledende sjømakter, med hovedvekt på marinens rolle i å opprettholde den strategiske atomjevnbyrdigheten.

4.1.3 Er Russland en grådig stat?

Glaser (2010) trekker frem en realistisk retning han kaller "motivational realism". Denne retningen dreier seg om at "[...] the key to understanding competitive and conflictual behaviour lies in the nature of individual states – specifically their greedy motives – not in international structure" (Glaser 2010 s. 28). Ifølge Glaser (2010) vil en såkalt grådig stat verdsette territorium mer enn en stat som søker sikkerhet. Verdsettelsen av et territorium kan føre til at en grådig stat har større insentiver for å oppnå herredømme over territoriet enn andre stater. Insentivene vil gjøre at staten vil være forberedt på større kostnader ved krig og dermed vanskeligere å avskrekke. En grådig stat vil sannsynligvis også være mer bestemt i forhandlinger, hvilket vil øke mulighetene for at staten vil ty til tvang. Skulle den grådige staten ty til tvang kan dette eskalere til krig. En grådig stat vil allikevel ikke alltid søke det Glaser (2010 s. 29) kaller "competitive policies". Dersom en grådig stat forventer at kostnadene for å tilegne seg territoriet vil bli for høye, eller at sjansene for å lykkes er for små, vil staten unngå å søke utvidelse av sitt territorium. En grådig stat vil muligens ha andre

⁶ Forfatterens oversettelse av "offensive realism".

preferanser i alliansedannelse enn stater som søker sikkerhet (Glaser 2010 s. 28-29). "They have a greater incentive to bandwagon, because they place greater value on gaining power." (Glaser 2010 s. 29). Glaser (2010) fremhever utvidelse av territorium som et av den grådige statens viktigste interesseområder.

Spørsmålet som reiser seg i sammenheng med "motivational realism" er om dette perspektivet kan overføres til oppgavens problemstilling og til Russlands interesser og motiver.

Sannsynligheten for invasjon fra Russlands side er ikke til stede i dagens internasjonale samfunn (Johansen 2006). Sjansen for at Russland for eksempel velger å invadere Norge for å ta kontroll over norsk territorium er svært liten. Muligheten for at det kan oppstå interessekonflikter i uavklarte områder i Arktis, og at slike interessekonflikter kan føre til mindre militære konfrontasjoner, er i større grad til stede (Johansen 2006; Forsvaret 2013a). Dersom Russland kan betegnes som en grådig stat kan det være at landet vil vise seg som en sterk aktør i forhandlinger om spørsmål angående Arktis og nordområdene. Uavklarte jurisdiksjonsspørsmål kan være grunnlaget for en konflikt. Russlands handlinger vil muligens avhenge av hvor stor interesse Russland har i å tilegne seg territoriet. Skulle det oppstå interessekonflikter i områdene kan Russland muligens se kostnadene ved en potensiell konflikt løst med militære midler som en pris det er verdt å betale. Putins uttalelser angående villighet til å benytte militære maktmidler for å forsvare russiske interesser kan muligens vitne om dette.

4.2 Konstruktivisme

Det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland kan også ses fra et konstruktivistisk perspektiv. Konstruktivisme vektlegger identitet, normer og sosial konstruksjon av interesser. Dette gir dermed stater et visst handlingsrom for å forme hverandre og deres mellomstatlige interesser. Hverken identitet, eller interessene som følger av identitet, er statiske. Identitet og interesser skapes og omskapes gjennom sosial interaksjon (Robinson 2007 s. 388). Fra et konstruktivistisk perspektiv vil altså ikke relasjonene mellom Norge og Russland være statiske. Norsk og russisk samhandling og samarbeid vil forme den andres interesser og identitet. Staters adferd blir, ifølge konstruktivisme, definert av identitet og interesser. Identitet og interesser blir definert av internasjonale krefter. Med internasjonale krefter menes normene for adferd integrert i det internasjonale samfunnet. Normene overføres til stater gjennom internasjonale organisasjoner (Jackson og Sørensen 2007 s. 169). Fra et

konstruktivistisk perspektiv må Russlands interesser forstås i sammenheng med Russlands identitet. Russland har en lang tradisjon som en stormakt i det internasjonale samfunnet. Å opprettholde statusen som stormakt er muligens av interesse for å beholde den russiske identiteten. Russisk identitet som stormakt vil således være førende for russiske interesser.

4.2.1 "Anarchy is what states make of it"

Konstruktivisme anerkjenner realismens syn på at interaksjonen mellom stater i det internasjonale samfunnet er anarkisk. Alexander Wendt (gjengitt etter Agius 2010 s. 60) er kjent for uttrykket "anarchy is what states make of it". Wendt hevder at den anarkiske strukturen i det internasjonale samfunnet ikke er gitt, men at den blir formet av aktørenes handlinger. I aktørenes handlinger spiller interesser og identitet en rolle (Wendt gjengitt etter Agius 2010 s. 59). Wendt (gjengitt etter Agius 2010) deler anarkiet inn i tre idealtyper. *Hobbesiansk anarki* kjennetegnes av at hver stat betrakter hverandre som fiender. I *lockeansk anarki* ser stater hverandre fortsatt som rivaler, men de søker ikke å eliminere hverandre. Her anerkjennes de andres rett til å eksistere. *Kantiansk anarki* innebærer at stater ser hverandre som venner, hvor stater løser konflikter fredelig og støtter hverandre under trussel fra en tredjepart. Kantiansk kultur har vært rådende blant liberale demokratier siden slutten av andre verdenskrig (Jackson og Sørensen 2007 s. 168). Ifølge Wendt (gjengitt etter Jackson og Sørensen 2007) blir staters interesser formet av ideer og sosial interaksjon. Derfor er ikke fiendtlighet og våpenkappløp uunngåelige utfall selv om fremmede staters kapabiliteter kan oppfattes som truende (Wendt gjengitt etter Jackson og Sørensen 2007 s. 168-169).

Kantiansk anarki har, som nevnt, utviklet seg blant liberale demokratier etter andre verdenskrig (Jackson og Sørensen 2007 s. 168). Dette betyr at fra et konstruktivistisk perspektiv vil det være mulig å løse potensielle konflikter mellom Russland og andre stater i nordområdene med fredelige midler. Formalisert samarbeid mellom Norge og Russland foregår på flere områder og de to landene samhandler til stadighet. Internasjonale institusjoner, regelverk og fora, for eksempel Arktis råd og folkeretten, kan komme til å få stor betydning i konfliktløsning. Den russiske innenrikspolitikken har de senere årene blitt fremhevet som mer sentralisert og autoritær (Grandhagen 2013). Det kan derfor settes spørsmålstegn ved om Russland i realiteten kan klassifiseres som et liberalt demokrati og dermed om det kan sies at Russland er en del av det kantianske anarkiet. Russisk styresett diskuteres nærmere i neste delkapittel.

4.3 Utgjør Russland en reell sikkerhetspolitisk trussel?

Ifølge Adler og Barnett (1998 s. 3) forekommer et sikkerhetsfellesskap mellom stater der de blir integrert til det punkt at de får en fellesskapsfølelse som skaper en tro på at de kan avgjøre konflikter uten å måtte gå til krig. Ifølge Iver Johansen (2006 s. 26) utgjør de fleste av landene i Europa et slikt politisk og økonomisk sikkerhetsfellesskap "[...] med sterke sammenbindende mekanismer, med robuste demokratiske systemer, og de tilhører en kultursfære som anser militær maktbruk som en illegitim konfliktløsnings-mekanisme". Russland anses ikke av Johansen (2006) å være en del av det europeiske sikkerhetsfellesskapet og landet fremheves som det eneste uavklarte caset innenfor det europeiske statssystemet. Johansen (2006) setter spørsmålstegn ved om et demokratisk politisk system og et fritt marked plasserer Russland entydig innenfor fellesskapet av demokratiske land. Dette spørsmålet mener Johansen (2006) ikke har et klart svar. Johansen (2006 s. 26) mener at det eneste som er sikkert er at det russiske demokratiet er "umodent" og at "[...] landet framviser en rekke begrensninger i forhold til det man i vest forbinder med et åpent demokratisk system" (Johansen 2006 s. 26).

Johansen (2006) skrev sin rapport i 2006. Mye kan ha skjedd siden den gang. Spørsmålet som reiser seg i denne sammenheng er om argumentene gjelder fremdeles. President Boris Jeltsin trådte av i 2000 og Vladimir Putin overtok makten i Russland. Putins ambisjon om å gjenreise den russiske statsmakten førte til at deler av den økonomiske eliten ble fratatt den politiske innflytelsen de hadde hatt under Boris Jeltsins styre. I tillegg ble de russiske mediene og sivilsamfunnet underlagt større statlig kontroll. Putin iverksatte en omfattende reorganisering av det føderale byråkratiet, hvor blant annet antall ministerier ble kraftig redusert. Reformene utgjorde en dramatisk endring i maktbalansen i Russland. Kritiske røster har uttrykt bekymring for at Russland har blitt mer autoritært og sentralisert på grunn av presidentens maktmonopol (Hønneland og Jensen 2008 s. 17-20). "Det siste tiåret har den politiske makten i Russland gradvis blitt forflyttet fra de politiske institusjonene til en kjerne av eliteaktører." (Grandhagen 2013 s. 3). Denne utviklingen har blitt forsterket etter at Putin overtok makten i 2012. Marginalisering av regjeringen og Dumaen har forekommet til fordel for Putin og hans nærmeste krets (Grandhagen 2013 s. 3). Det er med andre ord flere forhold som kan tyde på at styret i Russland ikke kan klassifiseres som et liberalt demokrati, og dermed ikke er en del av det europeiske sikkerhetsfellesskapet, i tråd med Johansens (2006) argumenter.

Johansen (2006 s. 27) konkluderer med at Russland er den eneste staten innenfor det europeiske statssystemet som gjenstår som en klassisk sikkerhetsutfordring. Med klassisk sikkerhetsutfordring menes en stat med militære styrker som inngår i et system hvor militær makt fortsatt er et relevant virkemiddel i konfliktløsning. Johansen (2006 s. 27) konkluderer med at militær maktbruk (på et eller annet nivå) i forholdet mellom Norge og Russland fortsatt er det han kaller "systemisk" mulig. Under den kalde krigen var sovjetisk invasjon av Norge et høyst reelt scenario, benyttet i norsk forsvarspolitisk planlegging. Johansen (2006 s. 21) skriver at betingelsene for et slikt scenario i dag er for alle praktiske formål borte. Det er ikke lenger en overhengende fare for en omfattende russisk militær invasjon av Norge, der målet er å etablere kontroll over store deler av norsk territorium. Et begrenset militært angrep mot Norge er imidlertid fortsatt mulig ifølge Johansen (2006 s. 29-30).

4.3.1 Kapasitet og intensjon

For at en aktør skal utgjøre en trussel er det nødvendig at både militær kapasitet og en intensjon om å benytte kapasiteten er til stede. Er det utelukket at den militære kapasiteten vil bli benyttet, utgjør den ingen trussel. Er et ønske om å benytte militære maktmidler mot Norge til stede, men den militære kapasiteten er fraværende, utgjør dette sannsynligvis heller ingen trussel. Trusselen oppstår først når både kapasitet og intensjon er til stede (Åtland m. fl. 2005 s. 233-234). "Trusselen vil øke eksponensielt etter hvert som disse to faktorene tiltar i styrke." (Åtland m. fl. 2005 s. 233-234). Det er lite som tyder på at Russland ønsker å benytte sine militære maktmidler mot Norge. Forholdet mellom de to landene sies å være preget av samarbeid og tillit, men den russiske presidenten har som nevnt uttalt at landet er villig til å forsvare sine interesser i nordområdene ved hjelp av militærmakt. Det kan sannsynligvis ikke utelukkes at dette også vil gjelde Norge dersom det skulle oppstå uenighet mellom de to landene. Russlands militære styrker er i dårlig forfatning, allikevel har landet styrker betraktelig større enn Norges. Slik sett kan det muligens sies at både russisk kapasitet og intensjon til en viss grad er til stede.

4.4 Det norske forsvarets oppgaver

Det norske forsvaret er et sentralt verktøy i ivaretagelsen av Norges sikkerhet. Utviklingen i nord har blitt satt i sentrum for det norske forsvarets organisering, planlegging og ressursbruk. Forsvarets økende tilstedeværelse og aktivitet er viktig i regjeringens satsning i områdene.

Den politiske prioriteringen i nord kommer til syne blant annet i etableringen av Forsvarets operative hovedkvarter i Bodø, i økte ressurser til Etterretningstjenesten og i økningen i driftsbudsjettene og innfasingen av nye fartøy i Kysteskadren og Kystvakten (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 64). Her presenteres oppgaver for det norske forsvaret som er relevante for oppgavens drøfting. I dokumentene som omtaler Forsvarets oppgaver er det noen punkter som utpeker seg som særlig relevante: tilstedeværelse, avskrekking, forebygging, situasjonsforståelse og episode-/krisehåndtering. Disse punktene utdypes i dette kapittelet fordi det norske forsvaret er sentralt innen norsk sikkerhetspolitikk og for å kunne analysere hvilke utfordringer norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging kan komme til å stå overfor på grunnlag av konkrete forsvarsoppgaver.

Det norske forsvaret har, for det første, oppgaver som i utgangspunktet skal løses nasjonalt, uten alliert assistanse. Forsvarets nasjonale oppgaver presiseres blant annet i Forsvarets årsrapport (Forsvaret 2013b s. 8):

- *Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidmessig overvåkning og etterretning*
- *Å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter*
- *Å ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder*
- *Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder*

For det andre har Forsvaret oppgaver som skal løses i samarbeid med allierte, eventuelt med andre. For det tredje har Forsvaret oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret og Forsvaret har en støttende rolle (Forsvarsdepartementet s. 58). Oppgavene som skal løses med allierte eller andre er som følger:

- *Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep*
- *Å bidra til flernasjonal krisehåndtering utenfor Norge, herunder fredsstøttende operasjoner (Forsvaret 2013b s. 8).*

Forsvarets tilstedeværelse og virksomhet fremheves i flere sentrale dokumenter og vil være av stor betydning i nordområdene i årene som kommer (Prop. 73 S (2011-2012) s. 30-31). Det norske forsvarets tilstedeværelse skal fungere forebyggende, stabiliserende og avskrekkende (Forsvarsdepartementet 2009). En ekstern aktørs visshet om at det norske forsvaret utøver aktivitet og har tilstrekkelig kapasitet og ressurser i et område vil forebygge og avskrekke potensielt maktbruk mot Norge. Militær evne til å kunne håndtere utfordringer skal bidra til at de ikke oppstår (Prop. 73 S (2011-2012) s. 48). Forsvarets overvåknings- og

etterretningsvirksomhet er sentralt i å fremskaffe et situasjonsbilde for å bidra til et best mulig beslutningsgrunnlag for politiske myndigheter og Forsvarets operative ledelse (Prop. 73 S (2011-2012) s. 50). Det kreves altså god situasjonsforståelse. "Uten god situasjonsoversikt og et godt beslutningsgrunnlag vil Norges evne til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i områder der Norge har suverenitet eller suverene rettigheter bli sterkt skadelidende." (Forsvarsdepartementet 2009 s. 50). Skulle det oppstå episoder og kriser der militær maktbruk blir reelt, vil det norske forsvarets oppgave være å håndtere slike episoder eller kriser, enten med eller uten alliert assistanse. Forsvarets tilstedeværelse vil således være en forutsetning for å kunne håndtere episoder eller kriser raskt (Forsvarsdepartementet 2009 s. 50). "Forsvaret skal ha evne til å reagere umiddelbart, effektivt og med relevante midler dersom Norge utsettes for press, anslag eller angrep [...]" (Prop. 73 S (2011-2012) s. 48). En av Forsvarets oppgaver er å forhindre at hendelser eskalerer (Prop. 73 S (2011-2012)), her er krisehåndteringsteori relevant. Krisehåndteringsteori diskuteres i neste delkapittel.

4.4.1 Krisehåndtering

På tross av at Russland ikke utgjør noen direkte militær trussel mot norsk sikkerhet er det allikevel nødvendig å være forberedt på at hendelser, episoder eller kriser kan komme til å oppstå. En sentral del av det norske forsvarets oppgaver er å være forberedt på eventuelle kriser og å ha beredskap til å håndtere disse (Forsvarsdepartementet 2009; Prop. 73 S (2011-2012)). Begrepet *krise* kan defineres på ulike måter. Anders Kjølberg (2007 s. 1) fremhever at en krise først og fremst karakteriseres av tre ting: en følelse av at sentrale verdier er truet, behov for (rask) handling og en følelse av usikkerhet. I krisebegrepet ligger det en implisitt fare for opptrapping (Kjølberg 2007 s. 3). Grunnlaget for krisehåndterings logikk var at partene var stater som førte en rasjonell politikk. En forutsetning var også at ingen av partene ønsket en storkonflikt. Tre sentrale aspekter lå derfor til grunn for krisehåndteringen: "[...] (1) hevdelse av nasjonale interesser, (2) forhindre uønsket opptrapping, (3) være forberedt på en mulig opptrapping av konflikten dersom dette skulle skje" (Kjølberg 2007 s. 2). Dette er sentrale punkter når det gjelder norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. En krise kan forstås som en hendelse av en viss størrelse. Det kan tenkes at det kan oppstå mindre hendelser eller episoder som ikke kan karakteriseres som en krise. I sentrale dokumenter nevnes episoder og kriser i sammenheng (Forsvarsdepartementet 2009; Prop. 73 S (2011-2012)). Håndteringen av hendelser eller episoder kan komme til å måtte håndteres på samme måte som en krise, derfor kan krisehåndteringsteori også ha betydning for slike situasjoner.

Årsakene til at en krise oppstår kan være mange, og det kan ofte være vanskelig å slå fast nøyaktig hva som er årsaken. Kjølberg (2007 s. 2) trekker frem noen av de viktigste forholdene i forbindelse med dette:

- *Skyltes krisen en bevisst handling eller en tilfeldighet*
- *Er årsak-krise situasjonen lineær eller ikke-lineær*
- *Skyltes krisen en kombinasjon av disponerende og utløsende årsaker*
- *Fører selve samfunnets kompleksitet til kriser*
- *Mange mindre forhold kan virke sammen og føre til systemsammenbrudd*
- *Rene tilfeldigheter eller misforståelser.*

Ifølge Anders Kjølberg (2007) består krisehåndteringsteori i realiteten av to adskilte deler. For det første hvordan ens nasjonale krisehåndteringssystem skal fungere best mulig i en krisesituasjon. For det andre dreier krisehåndteringsteori seg om hvordan man skal forholde seg til motparten i en krisesituasjon (Kjølberg 2007 s. 1-2). Å gi signaler, ved hjelp av for eksempel ord eller handlinger som skal påvirke motpartens handlinger, er en sentral del av krisehåndteringen. Terskelen for å benytte militære midler kan heves ved for eksempel å deployere fartøyer til et område for å forhindre at motparten kan benytte sine militære maktmidler risikofritt (Kjølberg 2007 s. 3). Dersom en truet part ikke handler kan dette tolkes som et tegn på at man ikke har evne eller vilje til å forsvare sine interesser. Velger en truet part ikke å handle ved trussel av vitale interesser kan dette få både innenrikspolitiske og utenrikspolitiske konsekvenser. Velger en truet part å handle er det samtidig viktig å gi den andre parten en mulighet til ikke å tape prestisje dersom det oppstår en situasjon for parten som kan oppfattes som et nederlag (Kjølberg 2007 s. 3).

5 Russiske militære maktmidler

Russland vier muligheten for å bruke militære maktmidler til forsvar av interesser i nord økt oppmerksomhet. Vladimir Putin har, som tidligere nevnt, blant annet uttalt at Russland vil forsvare russiske interesser i Arktis ved hjelp av militære maktmidler. Putin har i tillegg en ambisjon om å reetablere Russland som en politisk og økonomisk stormakt, en ambisjon som også kommer til uttrykk i nordområdene. Russland er underveis i en omfattende modernisering av det russiske forsvaret. Det russiske forsvaret spiller en viktig rolle i reetableringen av Russland som stormakt.

Russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene er problemstillingens utgangspunkt. I dette kapittelet redegjøres det for russisk økt vektlegging av militære maktmidler og grunnlaget for moderniseringen av det russiske forsvaret. Kapittelet søker å fremheve russiske motiver og ambisjoner i tilknytning til russiske militære maktmidler i nordområdene. Det er foreløpig usikkert om de russiske forsvarsplanene vil bli realisert, derfor redegjøres det kort for utfordringer og mulige utviklingsbaner for forsvarsmoderniseringen. Det redegjøres kort for Russlands relasjoner til omverdenen fordi dette kan tenkes å påvirke russisk samhandling med andre aktører i nordområdene og, i forlengelse av dette, norsk sikkerhetspolitikk. Dette kapittelet besvarer oppgavens første delspørsmål: *Hvordan gjør russisk økt vektlegging av militære maktmidler seg gjeldende i tilknytning til nordområdene?*

5.1 Russisk økt vektlegging av militære maktmidler og motiver for forsvarsutvikling

Et av Vladimir Putins mål som president har vært å gjenreise Russland som en politisk og økonomisk stormakt. For å nå dette målet vil blant annet et forbedret russisk forsvar være viktig (Bukkvoll og Hakvåg 2012 s. 2). Russlands atomvåpenarsenal er mindre enn det var for 25-30 år siden. Kjernevåpen er allikevel fortsatt en viktig dimensjon i russisk sikkerhetspolitikk, hvor det legges vekt på våpenenes relevans og rolle i avskrekking og som en viktig komponent til stormaktstatus (Hakvåg m.fl. 2011 s. 25-26). Den russiske militærmaktens førsteprioritet vil ifølge Etterretningstjenestens trusselvurdering (Forsvaret 2013a s. 14) fortsatt være strategisk avskrekking.

President Putin har uttalt at Russland skal opprettholde sin posisjon som en av verdens ledende sjømakter. For å møte denne ambisjonen legger Putin stor vekt på marinens rolle i å opprettholde den strategiske atomlikevekten (Heggdal 2013). Russland er blant annet underveis i konstruksjonen av atomubåter i Borei-klassen (Nordlys 2012). Kolahalvøya utgjør base- og operasjonsområde for ubåter med interkontinentale ballistiske missiler med atomstridshoder (Forsvaret 2013 s. 12). I forbindelse med overføringen av ubåten Jurij Dolgoruky til Nordflåten skrev den russiske visestatsministeren Dmitrij Rogozin (gjengitt etter Trellevik 2013) på Twitter: "Skjelv, borgerskapet! Deres tid er over"⁷. Etter spørsmål fra avisen Finnmarkens journalist forsikret utenriksminister Espen Barth Eide (gjengitt etter Trellevik 2013) at han ikke er bekymret for den russiske remilitariseringen på Kolahalvøya. Han kommenterte visestatsministerens ytring med at en slik uttalelse er karakteristisk for Rogozin. Allikevel sa Barth Eide (gjengitt etter Trellevik 2013) til Finnmarkens journalist at den russiske språkbruken gjør ham litt mer bekymret. Barth Eide (gjengitt etter Trellevik 2013) satt det han kalte kald krig-retorikk i sammenheng med Putin-styrets nasjonalistiske retorikk. Det russiske nyhetsbyrået RIA Novosti (2011) skriver at Putin også har ytret ambisjoner om å opprette støttebaser for marinen langs Nordøstpassasjen, også kalt Den nordlige sjørute. Den nordlige sjørute er en av Russlands prioriterte transportruter og de marine støttebasene skal ifølge Putin (gjengitt etter RIA Novosti 2011) bidra til at russiske myndigheter raskt kan reagere ved uventede hendelser langs sjøruten.

I dagens sikkerhetspolitiske situasjon utgjør russisk militært nærvær i nord ingen direkte militær trussel mot Norge. "Russlands regionale stormaktsambisjoner gir seg imidlertid utslag også i nord, i form av en mer selvhevdende politikk." (Prop. 73 S (2011-2012) s. 31). Russland vil forbli en viktig faktor i norsk sikkerhetspolitikk og det kan ikke ses bort fra at fremtidige interessemotsetninger i tilknytning til ressurser kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser (Prop. 73 S (2011-2012) s. 31). Moderniseringen av det russiske forsvaret og især marinen og atomubåtene skal ifølge det russiske nyhetsbyrået RIA Novosti (2011) sikre russisk sikkerhet i nord. Ubåtflåten skal også støtte russisk suverenitetshevdelse i nordområdene, ifølge NRK Distriktsnyheter (Fuglesang 2011). Den russiske presidenten viser til at den moderniserte marinen er et redskap for å beskytte russiske økonomiske interesser, hvilket også gjelder i den arktiske regionen (Putin gjengitt etter Nordlys 2012). Russlands strategiske interesser i nordområdene er ifølge Åtland (2011 s. 271) nært knyttet til de

⁷ Den russiske teksten på Twitter: "Дрожите, буржуи! Кирдык вам". Betegnelsen borgerskapet (буржуи) ble i sovjettiden brukt som et slengord for utenlandske kapitalister (Trellevik 2013).

økonomiske interessene landet har i områdene. Sentrale økonomiske interesser i nordområdene diskuteres nærmere i kapittel 6. Russland ser nordområdene som den primære ressursbasen i årene som kommer, og som en potensiell viktig sjøfartsvei for skipsfart mellom Atlanterhavet og Stillehavet (Åtland 2011 s. 267). Putin (gjengitt etter Bukkvold og Hakvåg 2012 s. 6-7) hevder at Russlands evne til å forsvare egne interesser i nordområdene vil forsterkes i årene fremover fordi andre aktører også har økt interesse i områdene. USA, Danmark og Canada er blant annet sentrale aktører i Arktis. Disse landene, i tillegg til Russland, ønsker å avklare jurisdiksjonsspørsmål angående kontinentalsokler og transportruter i Arktis. Sentrale aktører i nordområdene trekkes inn i kapittel 6, jurisdiksjonsspørsmål diskuteres nærmere i kapittel 7.

5.2 Russisk forsvarsutvikling

Russland er underveis i en omfattende reform av sitt militære forsvar. Dette kan muligens føre til en ytterligere økning i oppmerksomheten viet til muligheten for å benytte militære maktmidler i forsvar av russiske interesser. Det redegjøres kort for russisk forsvarsutvikling for å skape et bilde av hvilken betydning utviklingen har for russiske ambisjoner og hvilke utfordringer Russland står overfor i utviklingen. Det er foreløpig usikkert om planene for forsvarsutviklingen vil bli realisert. Mye tyder ifølge Hakvåg m. fl. (2011 s. 24) på at Russland vil prioritere andre deler av det russiske forsvaret foran delen lokalisert i vest. Dette gjelder allikevel nødvendigvis ikke for Norges nærområder. To forhold gjør seg særlig gjeldene i denne sammenheng: For det første vil kapasiteten til å kunne forsvare og operere de kjernefysiske gjengjeldelsesstyrkene på Kolahalvøya fortsatt være avgjørende for Russland i fremtiden. For det andre har det blitt viet fornyet oppmerksomhet til evnen til å reagere konvensjonelt militært i Arktis (Hakvåg m. fl. 2011 s. 24), slik det ble fremhevet i delkapittel 5.1. Kolahalvøya og nordområdenes militærstrategiske betydning trekkes inn i kapittel 6, delkapittel 6.4.

5.2.1 Serdjukov-reformen og GPV-2020

Det russiske forsvaret var i dårlig forfatning frem til 2008. Krigen mot Georgia sommeren 2008 tydeliggjorde svakhetene i det russiske forsvaret. Siden den gang har den russiske målsettingen vært å omgjøre det russiske forsvaret fra en ineffektiv vernepliktshær til en mer profesjonalisert styrke med godt utstyrte og veltrente avdelinger og soldater. Høsten 2008 ble

den såkalte Serdjukov-reformen iverksatt av den russiske forsvarsministeren Anatolij Serdjukov. Reformen innebar blant annet at det russiske forsvaret skulle få nytt materiell og en delvis ny struktur (Hakvåg m. fl. 2011 s. 8). Det ser ut til at utviklingen og prioriteringen av forsvaret vil vedvare også i den nye perioden Putin vil sitte ved makten. Før presidentvalget hevdet Putin (gjengitt etter Bukkvoll og Hakvåg 2012 s. 2-5) at moderniseringen av nytt forsvarsmateriell vil bli prioritert foran andre sektorer. Serdjukov-reformen ser ut til å skille seg fra tidligere militære reformforsøk i postsovjetisk tid ved at reformen er støttet av en betydelig politisk vilje og at reformen innebærer en tydeligere vektlegging av kvalitet fremfor kvantitet, slik det tidligere har vært tilfelle (Hakvåg m. fl. 2011 s. 8-10).

Desember 2010 ble "Det statlige våpenprogrammet for perioden 2011-2020" (Hakvåg m. fl. 2012 s. 8), også kalt GPV-2020⁸, vedtatt. Våpenprogrammet trådte i kraft 1. januar 2012. I utgangspunktet er GPV-2020 hemmeligstemplet, derfor baserer Una Hakvåg, Kjetil Hove og Cecilie Senstads (2012) FFI-rapport *Skremmende tall? – realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020* seg på opplysninger lekket til pressen eller offisielle uttalelser fra russiske myndigheter. Anslag på programmets samlede verdi varierer, men 20 000 milliarder russiske rubler er beløpet som oftest forekommer i offisielle uttalelser. Det uttalte målet med GPV-2020 er å øke andelen "moderne forsvarsmateriell" med tilnærmet 70 prosent innen 2020. Betegnelsen "moderne materiell" refererer ifølge general Andrej Tretjak (gjengitt etter Hakvåg m. fl. 2012 s. 8) til materiell som er like bra som, eller bedre enn det beste, materiellet som eksisterer i verden. De russiske ambisjonene for forsvaret må ses i sammenheng med det eksisterende materiellet som hovedsakelig nedstammer fra sovjettiden og som i liten grad har blitt vedlikeholdt eller modernisert de siste tiårene. GPV-2020 må også ses i sammenheng med Serdjukov-reformen av 2008 (Hakvåg m.fl. 2012 s. 8-9).

5.2.2 Utfordringer tilknyttet forsvarsutviklingen

Det er utfordringer knyttet til den russiske ambisjonen om et modernisert forsvar. Bukkvold og Hakvåg (2012 s. 7) hevder at forsvarsutviklingen kan mislykkes dersom "[...] Putin ikke klarer å kombinere semiautoritært styre med raskere økonomisk vekst og modernisering av forsvarsindustrien [...]". Dersom Putin lykkes i å gjenreise Russland som en stormakt, og landet blir trygt på seg selv gjennom vekst og modernisering, kan muligens Russland bli et

⁸ Forkortelse for "Gosudarstvennaja programma vooruzhenij na 2011-2020 godu" (Hakvåg m.fl. 2012 s. 8).

land som får et mer avslappet forhold til omverdenen. Mislykkes derimot Putin kan Russland bli et land som stadig faller akterut. Da er det også mulig at landet begynner å se utenfor sine egne grenser etter skyldige (Bukkvold og Hakvåg 2012 s. 7).

Russland har opplevd stor økonomisk vekst de siste tiårene. Den sterke veksten i bruttonasjonalprodukt (BNP) har i stor grad vært drevet av olje- og gassinntekter (Andresen og Senstad 2007 s. 17-18). Landet ble imidlertid hardt rammet av den globale finanskrisen i 2008-2009. Den russiske økonomien er igjen på vei oppover, men det er ikke ventet at veksten vil være like rask som den var årene før finanskrisen. Uten å øke forsvarrets andel av BNP vil det sannsynligvis være vanskelig for Russland å realisere våpenprogrammet. Forutsetningen for en andelsmessig økning av forsvarsbevilgningene er politisk vilje til å prioritere forsvarssektoren over andre sektorer. Under finanskrisen ble forsvarssatsningen opprettholdt, hvilket kan tyde på at den politiske viljen er til stede (Hakvåg m. fl. 2011 s. 14-15). Dersom de russiske forsvarsplanene følges vil "[...] forsvarsbudsjettets andel av russisk bruttonasjonalprodukt øke fra om lag 3,1 % i 2012 til 3,8 % i 2015 [...]" (Forsvaret 2013a s. 18).

Dersom et økende press på sosialbudsjettet på grunn av økte helse- og pensjonskostnader finner sted kan det bli nødvendig å nedprioritere forsvarssektoren til fordel for sosialbudsjettet. Omfattende korrupsjon er et annet problem ved realiseringen av våpenprogrammet. I tillegg kommer andre økonomiske hindre inn i bildet, for eksempel prisøkning som følge av monopolisering i forsvarsindustrien og at bestillinger blir dyrere enn planlagt (Hakvåg m. fl. 2011 s. 15-16). Hakvåg, Bukkvoll og Åtland (2011) fremhever den demografiske utviklingen i Russland som en mulig utfordring for å realisere forsvarsambisjonene. Landet har sett en betydelig befolkningsnedgang siden oppløsningen av Sovjetunionen. Nedgangen antas å fortsette. Vernepliktige har spilt, og vil fortsette å spille, en viktig rolle i de stående russiske styrkene. Årskullenes størrelse legger begrensninger på hvor mange vernepliktige som kan kalles inn. Den opprinnelige målsettingen om antall vernepliktige i 2020 er uforenelig med dagens vernepliktsordning (Hakvåg m. fl. 2011 s. 12-13).

5.2.3 Mulige retninger for forsvarsutviklingen

Det er foreløpig usikkert hvilke baner den russiske forsvarsutviklingen vil følge. Una Hakvåg, Tor Bukkvold og Kristian Åtland (2011) har i sin rapport *Russisk forsvarsutvikling*

frem mot 2020 – sluttrapport presentert tre ulike veier det er mulig at russisk forsvarsutvikling kan ta. Tidsrommet Hakvåg m. fl. (2011 s. 7) benytter er frem mot år 2030.

Dersom den russiske statens inntekter synker betraktelig, eller andre sektorer i det russiske samfunnet må prioriteres fremfor forsvaret, vil forsvarsindustrien sannsynligvis forfalle ytterligere. En prioritering av landstyrkene og de strategiske styrkene kan allikevel fortsatt være mulig i denne situasjonen siden disse grenene krever færre ressurser enn luft- og sjøstyrker. Det er kostbart å produsere atomvåpen, men for å oppnå avskrekkingseffekt er det ikke nødvendig med mange våpen. Denne sektoren har dessuten hatt størst prioritet og produksjonen var uavbrutt også under Sovjetunionen. En reduksjon i forsvarsbevilgninger vil antakeligvis føre til en prioritering av landstyrkene, de strategiske styrkene, eller begge. Atomvåpnene vil gjøre at det russiske forsvaret fortsatt vil være effektivt når det kommer til avskrekking av "geopolitiske rivaler", for eksempel USA/NATO og Kina. Forsvaret vil ha store svakheter når det gjelder konvensjonelle høyintensitetsoperasjoner og "counter insurgency-operasjoner" (COIN-operasjoner) i landets grenseområder (Hakvåg m. fl. 2011 s. 30-32).

En videreføring av dagens forsvarsbevilgninger vil antakeligvis ikke skape særlig flere muligheter enn ved lavere bevilgninger. Den største forskjellen er at en sektormodernisert forsvarsindustri kan være mulig. Uendrede forsvarsbevilgninger kan åpne for en høyere prioritering av Luftforsvaret eller Marinen, en utvikling det til en viss grad ser ut til at Russland er på vei mot i dag. Et forfall innen forsvarsindustrien er mulig også i denne situasjonen. Pengetilføring er ikke nok for å forhindre forfall, det er i tillegg nødvendig med en reform av hvordan industrien drives. Enten kan Russland beholde den nåværende prioriteringen mellom forsvarsgrenene, eller prioritere landstyrkene eller de strategiske styrkene. Under disse betingelsene vil det russiske forsvaret ha muligheter til effektivt å utføre høyintensitets landstrid og COIN-operasjoner, dette vil da gå på bekostning av luftforsvaret og de maritime styrkene (Hakvåg m. fl. 2011 s. 32-33). Hakvåg m. fl. (2011) forutsetter at en økning i forsvarsbevilgninger vil komme i kombinasjon med en reform i forsvarsindustrien. Økes forsvarsbevilgningene betyr det at forsvarsindustrien enten sektormoderniseres eller i beste fall gjenreises. Dersom en reform av forsvarsindustrien fører til en økt nyttiggjøring av de økte forsvarsbevilgningene vil det russiske forsvaret kunne være effektivt både når det gjelder avskrekking av geopolitiske rivaler, konvensjonelle høyintensitetsoperasjoner og COIN-operasjoner (Hakvåg m. fl. 2011 s. 33-34).

5.3 Russlands relasjoner til omverdenen

Russlands forhold til Vesten og NATO vil være av betydning også i fremtiden. Forholdet mellom Russland og de vestlige landene er ikke slik det var under den kalde krigen. Etterretningstjenestens trusselvurdering (Forsvaret 2013a s. 14) fremhever allikevel at landets forhold til NATO og Vesten forventes å forbli kjølig. "Landets militære og politiske ledelse ser fortsatt på NATOs virksomhet med betydelig skepsis." (Grandhagen 2013 s. 8). Den russiske skepsisen gjelder først og fremst militær modernisering i NATO-land som ligger nær landets grenser. Russland er sterkt imot en videre utvidelse av NATO østover (Grandhagen 2013 s. 8). Russlands sikkerhetsutfordringer i øst og sør betraktes av mange som mer presserende enn utfordringene i nord og vest, allikevel ser Russland fortsatt på USA og NATO som potensielle sikkerhetstrusler (Hakvåg m.fl. 2011 s. 25). Det forventes at Russland vil "[...] videreføre ønsket om å bilateralisere sine relasjoner til Norge og andre europeiske land fremfor å styrke forbindelsene til organisasjoner som NATO og EU" (Forsvaret 2013a s. 14). Gjennom bilateralisering vil Russland forsøke å forhindre at organisasjonene enes om standpunkter landet er imot (Forsvaret 2013a s. 14).

Et sentralt element i russisk utenrikspolitikk er lederskapets ønske om å styrke Russlands rolle i det internasjonale samfunnet. Ønsket er at Russland skal være en sentral internasjonal politisk aktør, og bli respektert og lyttet til i spørsmål angående direkte eller indirekte spørsmål knyttet til russisk sikkerhet. Russlands permanente medlemskap i FNs sikkerhetsråd styrker landets internasjonale posisjon (Grandhagen 2013 s. 10). I Etterretningstjenestens trusselvurdering (Forsvaret 2013a s. 14) skrives det at en av hovedprioriteringene i russisk utenrikspolitikk vil forbli forholdet til landene i Samveldet av uavhengige stater (SUS), der Russland vil etterstrebe å opprettholde sin sikkerhetspolitiske dominans. Russlands muligheter for ytterligere integrasjon i SUS kan begrenses av flere av landenes skepsis til Russlands innflytelse og intensjoner (Forsvaret 2013a s. 14).

5.4 Oppsummering

Russiske militære maktmidler vektlegges både som en stormaktskomponent og for å kunne forsvare russiske interesser og rettigheter i nordområdene. Russland fører en mer selvhøvdende politikk i nord, som følge av stormaktsambisjonen. Russlands vilje til å forsvare sine interesser i nordområdene med militære maktmidler settes i sammenheng med områdenes

økonomiske betydning. Den russiske forsvarsutviklingen skal bidra til å gjenreise Russland som en økonomisk og politisk stormakt. Marinen og kjernevåpnenes avskrekkingseffekt blir tillagt stor vekt. Hindringer av økonomisk, sosial og demografisk art må overvinnes før de russiske forsvarsplanene lykkes. Skulle den russiske forsvarsutviklingen mislykkes eller stagnere er det fortsatt mulig at landet vil ha kjernevåpen effektive i avskrekking av geopolitiske rivaler. Hindringene knyttet til forsvarsutviklingen stiller store krav til den politiske viljen til å utvikle forsvaret, en vilje som synes å være til stede. Russland ønsker å fremstå som en sentral aktør i internasjonale relasjoner. Russland har muligens mer presserende sikkerhetsutfordringer i øst og sør, allikevel USA og NATO som potensielle sikkerhetstrusler for landet. Det forventes at Russlands forhold til NATO vil forbli kjølig (Forsvaret 2013a; Grandhagen 2013).

6 Nordområdenes økonomiske og militærstrategiske betydning

Klimaendringer og ismelting i havområdene i Arktis fører til økt tilgang til ressurser i områdene (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 12). Økende muligheter for ressursutnyttelse og påfølgende økonomisk vinning er sentralt for aktører med interesser i områdene. I dette kapitlet redegjøres det for nordområdenes økonomiske og militærstrategiske betydning. For det første trekkes sentrale aktører med interesser i nordområdene frem. Aktivitet i nordområdene fra en rekke aktører forekommer allerede, og flere er på vei inn i regionen (Forsvaret 2013a s. 9). For å begrense oppgavens omfang behandles kun noen få av aktørene som har interesser i nordområdene i dette kapitlet. De aktuelle aktørene er valgt ut på grunnlag av hvilke som anses som de mest sentrale for oppgavens problemstilling. Canada, USA og Danmark/Grønland trekkes frem fordi disse statene er arktiske kyststater og fordi de er Norges allierte gjennom NATO. Det kan tenkes at Norge kan komme til å bli berørt dersom det skulle oppstå konflikter mellom Russland og andre aktører med interesser i Arktis (Forsvaret 2013a s. 14). Det har vært nødvendig å begrense utvalget av økonomiske ressurser og interessefelt til de mest sentrale, da en gjennomgang av samtlige ressurser ville blitt for omfattende for en oppgave av dette omfanget. Gass, petroleum og fiske i områdene er blant de mest omtalte interessefeltene i sentrale dokumenter (Utenriksdepartementet 2006; Meld. St. 7 (2011-2012)). En redegjørelse av hvilke interessefelt som får stor oppmerksomhet er nødvendig for å kunne skape et grunnlag for oppgavens analyse av hvilke utfordringer utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging kan komme til å stå overfor i nord. Ressursene kan tenkes å utgjøre grunnlaget for en eventuell konflikt som kan oppstå. De forskjellige interessefeltene diskuteres i sammenheng med deres betydning for Norge og Russland. Kapitlet har som formål å besvare det andre av de sentrale spørsmålene presentert i sammenheng med oppgavens problemstilling: *Hvilke interesser og rettigheter kan Russland tenkes å ville forsvare og fremme ved hjelp av militære maktmidler?*

6.1 Sentrale aktører i nordområdene

De arktiske kyststatene, Russland, Norge, USA, Canada og Danmark/Grønland, er naturlige interessenter i områdene. Aktører som ikke grenser til havområdene i nord har også gitt uttrykk for økt interesse i nordområdene og Arktis. De arktiske kyststatene har i stor grad

sammenfallende interesser i nordområdene. De sammenfallende interessene minsker ifølge Etterretningstjenestens trusselvurdering (Forsvaret 2013a s. 9) faren for konflikt.

Canada har en uttalt identitet som arktisk nasjon. Landet ønsker å styrke Arktisk råd. Canadisk nordlig strategi er en helhetlig tilnærming til arktisk politikk og dekker både innenrikspolitiske og utenrikspolitiske utfordringer. I Canadas strategi slås det fast at USA er en svært viktig samarbeidspartner for landet i Arktis. Strategien omtaler også jurisdiksjonsuhenigheter. Her hevdes det at uenigheten om jurisdiksjon ikke utgjør noen sikkerhetsmessig trussel mot Canada og at de er godt ivaretatt gjennom dialog med de andre statene. Landets strategi for områdene består av fire hovedpunkter: suverenitetsutøvelse, økonomisk og sosial utvikling, miljøvern og gode styringsmekanismer. Canada vil utvise lederskap og være en del av samarbeidet med andre stater i forvaltningen av Arktis. Samtidig vil canadiske interesser forsvares dersom andre stater truer dem (Hønneland 2012b s. 105-106).

Danmark har status som polhavsstat på grunn av dansk suverenitet over Grønland. Danske interesser i Arktis følger av at Grønland og Færøyene er deler av Danmark. Landet ønsker, i likhet med Canada, å styrke Arktisk råd. Den danske strategien utarbeidet for den arktiske regionen er ifølge Hønneland (2012b s. 109-110) i stor grad preget av et ønske om samarbeid mellom stater. Fastsettelsen av kontinentalsokkelens yttergrense i Polhavet er den store gjenværende utfordringen i Arktis for Danmark. Danmark og Canada, og til en viss grad Russland, samarbeider om innhenting av data om kontinentalsoklene til FNs sokkelkommisjon (Hønneland 2012b s. 109-110).

USA har, i likhet med andre stater, energiinteresser i Arktis. Landet har imidlertid ikke ratifisert FNs Havrettskonvensjon og kan derfor ikke gjøre krav på kontinentalsokler i henhold til Havrettskonvensjonens regler (Hønneland 2012s s. 105). Landets arktiske strategi påpeker at USA har grunnleggende sikkerhetsinteresser i området, og at landet vil operere alene. Samtidig vil internasjonale samarbeidsordninger spille en rolle. Arktis er mindre viktig for USA enn for de andre arktiske statene. Landet har politisk engasjement i andre deler av verden og det er kun Alaska i USA som grenser til Arktis. USA har gjort det klart at viktige avgjørelser vedrørende Arktis skal tas i fora der samtlige arktiske stater er representert, i praksis vil det si i Arktisk råd (Hønneland 2012b s. 104-105). Ifølge Hønneland (2012b s. 104-105) er USA sakte på vei til å anerkjenne Arktisk råd som et viktig internasjonalt forum, men området er lite sentralt i amerikansk politikk.

6.2 Gass- og petroleumsressurser

Det antas at store gass- og petroleumsforekomster finnes i nordområdene. Ismeltingen i havområdene i Arktis antas å øke tilgjengeligheten til disse forekomstene. Forskningsaktivitet i områdene har økt og det publiseres til stadighet rapporter om ressursene. Oljedirektoratet har blant annet publisert nye rapporter om mulige petroleumsforekomster i Barentshavet og i områdene rundt Jan Mayen (Oljedirektoratet 2013; NRK Nyheter 2013). United States Geological Survey (USGS) (2008 s. 4) anslår at det finnes omtrent "[...] 90 billion barrels of oil, 1,669 trillion cubic feet of natural gas, and 44 billion barrels of natural gas liquids" i Arktis. Geir Hønneland (2012b s. 46) skriver at omfanget av uoppgdaget olje i Arktis sannsynligvis ikke vil være stort nok til å endre det eksisterende forsyningsmønsteret i verden i vesentlig grad. Gassforekomstene er ifølge Hønneland (2012b s. 46) så store at de kan komme til å påvirke forsyningsmønsteret i fremtiden. Det sies imidlertid ikke noe om hva som er teknisk og økonomisk mulig å produsere (Hønneland 2012b s. 46). Foreløpige undersøkelser har vist at det meste av de uoppgdagede ressursene befinner seg innenfor kyststatenes allerede juridisk definerte økonomiske soner (Forsvaret 2013a s. 10).

Gass- og petroleumsressurser er av betydning for Norge og Russland siden landene baserer store deler av sin nasjonale økonomi på olje og gass. Petroleumsnæringen er den største næringen i Norge og landet var i 2012 rangert som den syvende største oljeeksportøren og den fjortende største oljeprodusenten i verden (Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet 2012 s. 20). Russland er en av verdens største produsenter av olje og gass og de russiske gassreservene sies å være verdens største (Central Intelligence Agency udatert). Russland antas å ha de største uoppgdagede petroleumsforekomstene i nordområdene (Forsvaret 2013a; Hønneland 2012b) og energi er en sentral pådriver for russisk aktivitet i nord (Forsvaret 2013a s. 10). Landets avhengighet av inntekter fra eksport av olje og gass er større enn noen gang tidligere (Grandhagen 2013 s. 6). Produksjonen på de eldre feltene i energisektoren faller og det arktiske området anses som Russlands fremtidige ressursbase, hvilket kan forklare noe av den økte russiske satsningen på området (Grandhagen 2013 s. 17, 19). Faren for et såkalt "ressurs-res" i Arktis ble tidligere omtalt i media. Dette konfliktpotensialet har blitt tonet sterkt ned, både på grunn av at det antas at majoriteten av gass- og petroleumsforekomstene er i områder med avklart juridisk status og fordi de involverte aktørene forventes å respektere FN-prosessen (Forsvaret 2013a s. 10).

6.3 Fiskeri

Fiskeriforvaltning har lenge vært et samarbeidsområde mellom Norge og Russland.

Barentshavet holder svært store fiskeressurser, torskebestanden i Barentshavet var i 2012 verdens største (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 105). Både russisk og norsk økonomi er til en viss grad basert på fiskerinæring. Fiskerinæringen er Norges nest største eksportnæring og landet er verdens nest største eksportør av fisk og fiskeriprodukter (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 105). Fiskeri i nordområdene reguleres av FNs Havrettskonvensjon gjennom FN-avtalen om fiske på det åpne hav (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 57). Havrettskonvensjonen faller inn under folkeretten. Norge og Russland har begge ratifisert FNs Havrettskonvensjon og må forholde seg til dens bestemmelser (Globalis udatert). Folkeretten og Havrettskonvensjonen redegjøres for i neste kapittel, henholdsvis i delkapittel 7.1 og 7.1.1. "Som kyststater har Norge og Russland en primær interesse og et primært ansvar for forsvarlig forvaltning av levende ressurser i Barentshavet og Polhavet, i samsvar med folkeretten." (Regjeringen 2011). 15. september 2010 undertegnet Norge og Russland en avtale om den maritime avgrensningen i Barentshavet og Polhavet, den såkalte delelinjeavtalen. 7. juli 2011 trådte avtalen i kraft. Folkeretten ble fremhevet som sentral da avtalen om delelinjen ble inngått (Regjeringen 2010b) og det forventes at avgrensningsavtalen vil sikre videreføring av det norsk-russiske fiskerisamarbeidet (Regjeringen 2011).

Det gjenstår allikevel utfordringer i tilknytning til fiskerinæringen i nordområdene. At verdens fiskeriflåte har en overkapasitet og tilgangen til utvinnbare energiresurser er redusert øker utfordringene i tilknytning til bærekraftig ressursforvaltning. Disse utfordringene, i tillegg til ulike aktørers økonomiske egeninteresser, kommer stadig mer til syne også i Barentshavet (Utenriksdepartementet 2006 s. 14). I *Regjeringens nordområdestrategi* (Utenriksdepartementet 2006 s. 42) fremheves det at ulovlig, uregistrert og uregulert fiske (UUU-fiske) er den største utfordringen for bærekraftige fiskerier i Norskehavet og Barentshavet. Norge har igangsatt et omfattende lovarbeid for å kunne iverksette flere tiltak mot denne typen aktivitet. Den norske regjering ønsker å videreføre samarbeidet med Russland og andre lands myndigheter i arbeidet mot ulovlig, uregistrert og uregulert fiske (Utenriksdepartementet 2006 s. 42). Det har tidligere oppstått situasjoner der russiske trålere har blitt arrestert på grunn av uregulert fiske. Dette utdypes i delkapittel 7.2.3, i sammenheng med Svalbard. Opprettelsen av den norske fiskevernsonen rundt Svalbard var primært for å

kunne kontrollere og begrense fisket i området for å bevare ressursene og å unngå uregulert fiske (Regjeringen 2007).

6.4 Nordområdenes militærstrategiske betydning

Nordområdenes militærstrategiske betydning, spesielt i tilknytning til strategiske våpensystemer, var betydelig under den kalde krigen. Selv etter den kalde krigen vedvarer områdenes militærstrategiske betydning for Russland. Den russiske forsvarsutviklingen, og i forlengelse av dette den økende militære aktivitet i nordområdene, gjensker ikke situasjonen slik den var under den kalde krigen. Det er allikevel en viss usikkerhet tilknyttet områdene. Russlands militære nærvær i nordområdene utgjør ingen direkte trussel mot Norge, men understreker allikevel områdenes militærstrategiske betydning og at Russland stadig vil måtte medregnes i norsk sikkerhetspolitikk (Meld. St. 15 (2008-2009)). I nordområdene er spesielt Kolahalvøya og Barentshavet av høy militærstrategisk betydning for Russland (Forsvaret 2013a s. 12).

Selv om situasjonen i nord ikke er slik den var under den kalde krigen er Kolahalvøya fortsatt base for Russlands kjernefysiske våpen. Halvøyas beliggenhet, og dens funksjon som militærbase, er noe norske myndigheter og forsvar ikke kan overse. Hakvåg, Bukkvoll og Åtland (2011 s. 25) skriver at Kolahalvøya sannsynligvis vil forbli det viktigste baseområdet for den sjøbaserte delen av Russlands kjernefysiske arsenal. Følgelig vil Barentshavet og de nærliggende havområdene fortsatt benyttes av Nordflåten som øvelses-, operasjons- og transittområde. Hakvåg, Bukkvoll og Åtland (2011 s. 25) mener at ingenting tyder på at Barentshavregionen vil bli mindre viktig som arena for sjøbasert kjernefysisk avskrekking i tiden fremover enn den er i dag. I Etterretningstjenestens trusselvurdering (Forsvaret 2013a s. 12) hevdes det, i likhet med Hakvåg, Bukkvoll og Åtland (2011), at Kolahalvøyas funksjon, som base- og operasjonsområde for ubåter med interkontinentale ballistiske missiler med atomstridshoder, vil vedvare. "Trolig vil områdets relative militærstrategiske betydning heller øke enn å avta." (Forsvaret 2013a s. 12). De øvrige militære styrkene på halvøya har som hovedoppgave å forsvare de missilbærende ubåtene. Med forsvar av ubåtene har det russiske forsvaret samtidig kapasitet til effektiv episode-, krise- og konflikthåndtering (Forsvaret 2013a s. 12). Området i nord må tilføres forsterkninger for å kunne gjennomføre offensive operasjoner av et visst omfang. "Slike forsterkningskonsepter inngår i [forsvars]reformene, og Russland øver slike jevnlig." (Forsvaret 2013a s. 12).

I 2007 gjenopptok Russland overflyvninger over Barentshavet og Norskehavet med strategiske bombefly med deployeringsbaser i nordområdene (Forsvaret 2013a s. 13). Russerne flyr ifølge det russiske nyhetsbyrået RIA Novosti (2012) over Stillehavet, Atlanteren, Norskehavet og de arktiske havene. "Overflyvningene er en kombinasjon av operativ trening og demonstrasjon av militær kapasitet." (Forsvaret 2013a s. 13). Denne typen overflyvninger antas å ville fortsette i årene fremover. Det forventes at Nordflåten vil opprettholde en viss kapasitet til operasjoner på verdenshavene og for å demonstrere militær styrke. "Slike store overflatefartøy som kreves for denne typen oppgaver benyttes samtidig til å markere russisk suverenitet og militær styrke i nordområdene." (Forsvaret 2013a s. 13). Nordområdenes økonomiske betydning for Russland vil antakeligvis føre til at Nordflåten får andre oppgaver i tillegg til flåtens opprinnelige hovedfunksjon, kjernefysisk avskrekking. Blant annet vil flåtens oppgaver bestå av, sammen med den luftmilitære russiske styrke, å overvåke den økende sivile aktiviteten i områdene og ivareta sikkerheten til installasjoner som er viktige for nasjonaløkonomien, for eksempel borerigger og rørledninger (Hakvåg m. fl. 2011 s. 26).

Russland har flere militærstrategiske regioner å forholde seg til. I sør står landet overfor sikkerhetsutfordringer i Kaukasus og Sentral-Asia, i øst fremstår Kina og Japan som sikkerhetsutfordringer for Russland. Disse sikkerhetsutfordringene oppfattes av mange russere som mer presserende enn utfordringene i nord og vest (Hakvåg m. fl. 2011 s. 25). Ifølge Hakvåg, Bukkvoll og Åtland (2011 s. 24) er det antakeligvis lite hensiktsmessig for Russland å ha enda et utfordrende strategisk område i tillegg til dem i sør og øst. Lite tyder også på at Russland legger opp til militær opptrapping og konflikt i nord. Allikevel er det planlagt at det skal opprettes to "arktiske brigader". Sannsynligvis er dette et uttrykk for å kunne sikre seg dersom fredsstrategien slår feil, og ikke nødvendigvis et ønske som står i kontrast til ønsket om fredelige og regulerte forhold i Arktis (Hakvåg m. fl. 2011 s. 24-25).

6.5 Oppsummering

De arktiske kyststatene Canada, USA og Danmark/Grønland er blant aktørene med interesser i Arktis. USA har mindre engasjement i områdene enn de to øvrige landene og har ikke ratifisert FNs Havrettskonvensjon. En gjenværende utfordring i Arktis for Canada og Danmark er jurisdiksjonsspørsmål angående kontinentalsokler. Begge landene ønsker samarbeid i områdene. Økt tilgang til gass- og petroleumsressurser utgjør deler av grunnlaget

for aktørers økte interesse for nordområdene. Det antas at det finnes store uoppdagede gass- og petroleumsforekomster i Arktis. Det meste av forekomstene finnes antakeligvis i områder med avklart juridisk status. Både norsk og russisk økonomi baserer seg i stor grad på olje og gass. Russisk økonomi er svært avhengig av gass og petroleum. Norsk og russisk økonomi er også til en viss grad basert på fiskeri. Norsk og russisk fiskeriforvaltning er et veletablert samarbeid. Ulovlig, uregistrert og uregulert fiske gjenstår som utfordringer på dette området. Ved siden av nordområdenes økonomiske betydning for Russland er områdenes militærstrategiske betydning for landet stadig førende. Det forventes at den militærstrategiske betydningen heller vil øke enn å avta i fremtiden (Forsvaret 2013a). Allikevel er det lite som tyder på at landet ønsker konflikt i områdene (Hakvåg m. fl. 2011).

7 Folkeretten og uavklarte jurisdiksjonsspørsmål

Forholdet mellom aktørene som har interesser i nordområdene, herunder Norge og Russland, er preget av samarbeid. På grunn av de mange reguleringer og lover de forskjellige aktørene er underlagt er det naturlig å forvente at samarbeid vil være dominerende i nordområdene i årene fremover. Allikevel kan det ikke utelukkes at interessemotsetninger kan oppstå (Utenriksdepartementet 2006; Forsvaret 2013a). Folkeretten og folkerettslige spilleregler vil være viktige for å forebygge og unngå uenigheter og mulige konflikter i nordområdene (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 55-56). Dette kapittelet presenterer folkeretten i korte drag, og går inn på sentrale bestemmelser underliggende folkeretten. Selv om det kan finnes flere saksområder med konfliktpotensial går ikke oppgaven inn på en detaljert diskusjon av samtlige. Her trekkes kun de mest sentrale tilknyttet nordområdene frem. Dette kapittelets formål er å besvare det sentrale spørsmålet: *Hvilke saksområder kan skape potensielle interessekonflikter i nordområdene?* Kapittelet presenterer, i likhet med foregående kapittel, hva som kan skape *grunnlag* for potensielle konfliktsituasjoner i nordområdene.

7.1 Folkeretten

Folkeretten er et internasjonalt normsystem, bestående av mange regler, som regulerer rettsforholdet mellom stater (Grung 2009; Grung og Malnes 2007). Ifølge Arne Overrein (2005) er folkerett i første omgang et forhold mellom stater. Statene er et utgangspunkt de andre elementene i folkeretten er avhengig og avledet av. Folkerett kan defineres som "[...] en rettsordning som regulerer forbindelsene mellom statene og andre enheter som statene, gjennom å anerkjenne dem, gir rettslig eksistens og inngår rettslige forbindelser med" (Overrein 2005 s. 16-17). Folkeretten inneholder regler for å gå til krig og regler for konfliktløsning. Micheline Egge Grung (2009 s. 207) hevder i tillegg at man kan argumentere for at folkeretten som system bidrar til å hindre utbrudd av væpnet konflikt eller krig. "Med utgangspunkt i sine store land- og havområder og en relativt liten befolkning, legger Norge særlig vekt på folkeretten og FN-pakten." (Forsvarsdepartementet 2009 s. 44). Løsningen av den maritime avgrensningen mellom Norge og Russland i Barentshavet og Polhavet var et arbeid forankret i folkeretten, og et uttrykk for hvilken vekt de to kyststatene tillegger folkeretten (Regjeringen 2010b). Folkeretten spiller inn i flere situasjoner og forhold i det

internasjonale samfunnet og stater følger dens reguleringer i stor grad. Folkerettslige prinsipper er grunnleggende forutsetninger for de arktiske statenes felles mål om stabilitet og forutsigbarhet (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 56). FNs Havrettskonvensjon og Svalbardtraktaten faller inn under folkeretten.

7.1.1 FNs Havrettskonvensjon

FNs Havrettskonvensjon av 1982 ble resultatet av kontinuerlige forhandlinger fra 1973. Konvensjonen trådte i kraft 16. november 1994. Behovet for rettsregler i havområder trådte frem som følge av teknologisk og økonomisk utvikling. De teknologiske og økonomiske fremskrittene skapte muligheter for stater til i større grad å utnytte havet, havbunnen og deres ressurser. Samlet omfatter konvensjonen alle havområder, luftrommet over disse, havbunnen og grunnen under denne. I tillegg til et tvisteløsningssystem omfatter konvensjonen staters rettigheter og plikter i havområdene og regler om fiskeri, skipsfart, oljevirksomhet, miljøvern, vitenskapelig havforskning og teknologioverføring. Maksimal bredde på en stats sjøterritorium ble satt til 12 nautiske mil av Havrettskonvensjonen av 1982. Stater har rett til gjennomfart i andre staters territorium. En økonomisk sone kan strekke seg til 200 nautiske mil målt fra grunnlinjene (Regjeringen 2010a). "I den økonomiske sonen har kyststaten ikke suverenitet, men suverene rettigheter, over naturressursene både i og på havbunnen og i havområdene over." (Regjeringen 2011). Suverene rettigheter innebærer at kyststaten har eneveldig rett til å utnytte, bevare og forvalte ressurser i området, for eksempel gass-, petroleums- eller fiskeressurser (Regjeringen 2011). Land med kontinentalsokkel som strekker seg lenger enn den økonomiske sonen har mulighet til å utnytte ressursene også utenfor sonen. Det internasjonale havbunnsregimet gir regler for undersøkelse og utvinning av ressurser på og under havbunnen utenfor nasjonal jurisdiksjon. Ren vitenskapelig forskning skal normalt tillates, men forskning på kommersielt grunnlag kan reguleres (Regjeringen 2010a). Norge har tre soner på 200 nautiske mil: en økonomisk sone rundt norsk fastland, en fiskevernsone ved Svalbard og en fiskerisone ved Jan Mayen (Regjeringen 2011).

I mai 2008 kom ministererklæringen *Ilulissatererklæringen*. Erklæringen er et viktig bidrag til avklaringen av de folkerettslige rammene i Arktis. I erklæringen uttrykte de fem arktiske kyststatene enighet om at havretten skal angi rammeverket for aktivitet i Polhavet. I erklæringen tas det blant annet hensyn til miljøvern, forskning, fastsettelse av kontinentalsokkelens yttergrense og skipsfart. Erklæringen er et forpliktende uttrykk for

kyststatenes anerkjennelse av sine forpliktelser og ansvar etter havretten. Inkludert i ministererklæringen er også plikten til å håndtere eventuelle overlappende krav i Arktis på en ordnet måte (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 56).

7.1.2 Svalbardtraktaten

Den arktiske øygruppen Spitsbergen ble, under navnet Svalbard, en del av Norge i 1925 da Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 trådte i kraft. Traktaten er folkerettslig bindende og åpen, det vil si at alle interesserte stater kan slutte seg til den. Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp gir traktatpartene lik rett til jakt og fiske på øyer, holmer og skjær og i det territoriale farvann (Sjaastad og Skogan 1976 s. 231-232). Norge tolket Svalbardtraktaten slik at likebehandlingsprinsippet bare gjelder innenfor territorialgrensen, som ble satt til 4 nautiske mil, nå 12 nautiske mil (NOU 2005: 10 s. 73). Flere stater har hevdet at likebehandlingsprinsippet også må gjelde havområdene rundt øygruppen (Hønneland 2012b s. 60). I 1977 erklærte Norge en ikke-diskriminerende fiskevernzone på 200 nautiske mil rundt Svalbard for å sikre en viss forvaltning av fiskebestandene (Regjeringen 2007). Prinsipielt påberoper Norge seg retten til å erklære en økonomisk sone rundt Svalbard, og det norske synet er at Svalbardtraktatens bestemmelser kun gjelder innenfor territorialgrensen på 12 nautiske mil (Fløistad 2008 s. 2). Andre stater bestrider Norges adgang til å opprette en økonomisk sone rundt Svalbard (Regjeringen 2007).

7.2 Områder med uavklart juridisk status

7.2.1 Lomonosov-, Alpha- og Mendeleevryggen

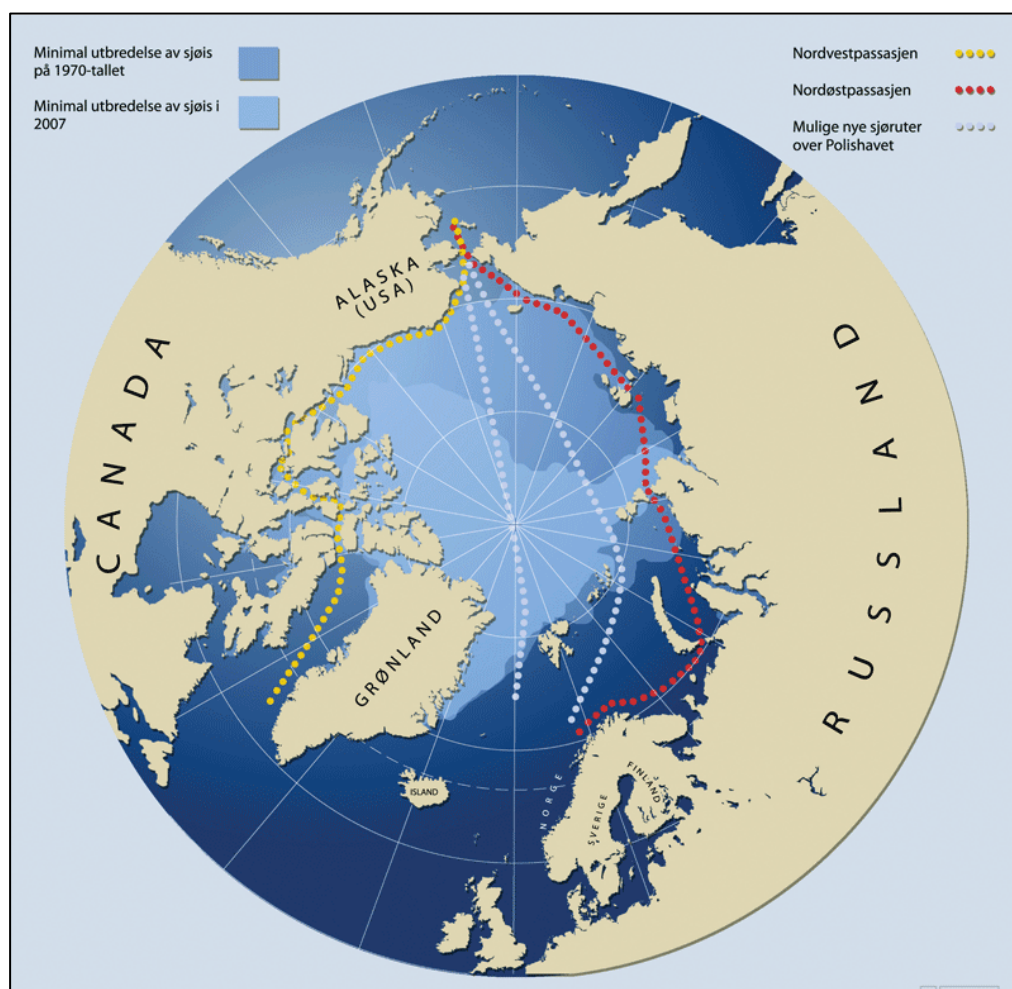
Det er svært få uavklarte jurisdiksjonsspørsmål i Polhavet. De foreløpig uavklarte jurisdiksjonsspørsmålene er allikevel av stor dimensjon og kan skape store ringvirkninger. Det settes spørsmålstegn ved om de undersjøiske "ryggene" (fjellkjedene) Lomonosov, Alpha og Mendeleev kan anses som en naturlig forlengelse av kyststatenes landmasser og dermed få status som kontinentalsokkel. Dersom ryggene får status som kontinentalsokkel vil det oppstå spørsmål om hvem ryggene tilhører og hvordan grensedragningen vil utføres (Meld. St. 7 (2011-2012) s. 58). Jurisdiksjonsspørsmålet om Lomonosov-ryggen er sentralt. De involverte landene, Russland, Danmark og Canada, søker stadig bevis for at Lomonosov-ryggen er en naturlig forlengelse av deres nordlige kontinentalsokler. Det forventes at Russland, Danmark

og Canada vil ha delvis overlappende sokkelkrav (Hakvåg m. fl. 2011; Forsvaret 2013a). I 2011 ble russisk leting etter bevis for eierskap av Lomonosov-ryggen blant annet omtalt av Atle Staalesen (2011) i The Barents Observer. Ifølge Staalesen (2011) skulle den russiske ekspedisjonen i 2011 spesielt fokusere på havbunnen og avleiringer ved Lomonosov- og Mendeleevryggen. Det forventes at Russland vil intensivere kartleggingsarbeidet fremover. I løpet av 2014 vil landet antakeligvis levere oppdatert dokumentasjon til FNs sokkelkommisjon (Forsvaret 2013a s. 10). "Det er i dag lite som tyder på at sokkelproblematikken vil øke spenningsnivået i Arktis, men dersom grensene forblir uavklarte, vil dette kunne øke spenningsnivået på sikt." (Forsvaret 2013a s. 10). Det forventes at potensielle energiresurser ligger innenfor allerede juridisk avklarte økonomiske soner, derfor vil ikke en utvidet kontinentalsokkel ha avgjørende betydning for russisk eierskap over petroleumsressurser (Grandhagen 2013 s. 17). "De potensielt nye sokkelområdene vil likevel ha stor symbolsk betydning for Russland, som ønsker å fremstå som en stormakt i Arktis." (Grandhagen 2013 s. 17). Avklaringen om grensedragningen vil bli styrt av FN-kommisjonens anbefalinger og bilaterale forhandlinger mellom statene. Dagens utvikling tyder på at de arktiske kyststatene vil forhandle bilateralt om grensedragningen og respektere FN-prosessen (Forsvaret 2013a s. 10).

7.2.2 Transportruter

Smelting av polisen kan muligens gjøre arktiske farvann mer tilgjengelige for sjøtransport større deler av året enn de tidligere har vært. Foreløpig er det ingen skipstrafikk om vinteren, men potensialet for større tilgjengelighet om sommeren er til stede. Havområdene som kan bli mer tilgjengelige for skipsfart er Nordvest- og Nordøstpassasjen og mulige seilingsruter direkte over Polhavet. "Nordvestpassasjen går fra Baffinbukta nord for Davidsstredet gjennom det nordcanadiske øylandskapet til Beauforthavet." (Hønneland 2012b s. 16). Nordøstpassasjen går fra Barentshavet til Beringstredet, nord for det russiske fastlandet og gjennom stredene sør for de russiske øygruppene i Arktis. (Hønneland 2012b s. 16). Nordvestpassasjen er foreløpig ikke ansett for å være kommersielt interessant fordi passasjen er mer komplisert med tanke på is og dybde enn Nordøstpassasjen. Dagens hovedoppfatning er at økt næringsaktivitet, for eksempel i form av petroleumsutvinning, kan skape en stor økning i skipstrafikk til og fra Arktis. Skipstrafikk *gjennom* Arktis antas for øvrig ikke å bli betydelig større med det første (Hønneland 2012b s. 47-48).

Ifølge Etterretningstjenestens åpne trusselvurdering *Fokus 2013* (Forsvaret 2013a s. 10) er det "[...] den rettslige statusen til de potensielt sett nye sjørutene i nord som har skapt størst uenighet på internasjonalt nivå". På sikt kan spørsmålet om sjørutenes rettslige status føre til uenighet om jurisdiksjon blant noen stormakter. USA ønsker at Nordvest- og Nordøstpassasjen skal ha status som internasjonale transittruter, regulert som internasjonalt farvann. Canada og Russland ønsker nasjonal kontroll over sjørutene, henholdsvis over Nordvestpassasjen og Nordøstpassasjen. Kina har foreløpig ikke uttrykt noen klar posisjon (Forsvaret 2013a s. 10).



Figur 3 Nye sjøruiter i Polhavet (Kilde: Meld. St. 7 (2011-2012))

7.2.3 Svalbard

Det er lite erklært uenighet om at Norge har jurisdiksjon, til forskjell fra eiendomsrett, rundt Svalbard. En stat trenger ikke lenger formelle støtteerklæringer til sine maritime soner. Få av de 40 partene i Svalbardtraktaten har uttalt seg om saken. Dette kan tolkes som et stilltiende

samtykke til Norges jurisdiksjon. Andre lands krav om at Norge må utøve jurisdiksjon i tråd med traktatens likebehandlingsbestemmelser står fremdeles ved lag. Kravet har i tillegg blitt noe styrket av økt kontakt mellom landene i spørsmål angående Svalbard (Hønneland 2012b s. 118-119). "Norges rett til å regulere fisket og utøve jurisdiksjon over kontinentalsokkelen i dette området er likevel ikke ubestridt. Blant andre Spania, Island og Russland har bestridt en slik rett under henvisning til Svalbardtraktatens bestemmelser." (Utenriksdepartementet 2006 s. 14-15). Russland har aldri anerkjent fiskevernsonen rundt Svalbard, allikevel har russiske fiskere i stor grad etterlevd de norske fiskerireguleringene. Grunnen til at Russland har innrettet seg etter de norske reguleringene kan ifølge Hønneland (2012b s. 62) være at Russland ønsker en viss orden i havområdene rundt Svalbard. Norge og Russland forvalter de viktigste fiskebestandene i Barentshavet sammen og havområdene rundt Svalbard er viktige oppvekstområder for flere fiskearter (Hønneland 2012b s. 60-62). På tross av at norske reguleringer i stor grad har blitt fulgt, kan ikke konflikter i området utelukkes fullstendig. Bruusgaard (2006 s. 7) mener at fiskevernsonens uavklarte juridiske status er, og vil forbli, en kilde til uenighet i Norge og Russlands bilaterale relasjon. Geir Hønneland (2012b s. 119) skriver at Norge kan velge å la være å åpne sokkelen rundt Svalbard for petroleumsvirksomhet. Dersom dette blir tilfellet ser Hønneland (2012b s. 119) for seg at andre land kan komme til å miste tålmodigheten dersom Norge ikke åpner for petroleumsvirksomhet og dermed tar seg til rette i området med grunnlag i usikkerheten som hefter ved området.

Fiskeriforvaltningen i havområdene rundt Svalbard foregår for det meste på en fredelig måte. Samtidig kan ikke potensielle konfliktsituasjoner utelukkes fullstendig. Det har oppstått episoder i områdene og det er fortsatt muligheter for at liknende episoder kan oppstå. I 2001 ble den russiske tråleren "Tsjernigov" inispisert av den norske kystvakten og anholdt for å drive ulovlig fiske i fiskevernsonen utenfor Svalbard. Tråleren ble brakt inn til havn i Tromsø og ble ilagt bot av norske myndigheter. Russiske myndigheter reagerte kraftig på arrestasjonen og protesterte formelt mot norsk kystvakts oppførsel. I 2005 ble den russiske tråleren "Elektron" mistenkt for grov miljøkriminalitet og ulovlig fiske i fiskevernsonen. På vei inn mot Tromsø trosset kapteinen av "Elektron" den norske kystvaktens oppfordringer og satt kursen mot russisk territorialfarvann med to norske fiskeriinspektører ombord. Begge tvistene ble løst på fredelig vis. Kristin Ven Bruusgaard (2006) utelukker allikevel ikke at slike konflikter kan føre til bruk av militære maktmidler. Bruusgaard (2006 s. 9) mener at dersom Norge skulle velge å ta i bruk sterke maktmidler ved møte med Russland i nord, kan

ikke eskalering utelukkes. "Dersom en eskalering skulle finne sted kan Norge ikke være sikker på NATO-landenes støtte, da mange av disse også stiller spørsmål ved sonens juridiske status." (Bruusgaard 2006 s. 9).

7.3 Oppsummering

De arktiske kyststatene, Norge, Russland, Canada, USA og Danmark/Grønland, har alle interesser i nordområdene og Arktis. Folkeretten ligger til grunn for samhandling mellom aktørene i nordområdene. Særlig FNs Havrettskonvensjon og Svalbardtraktaten er sentrale i denne sammenheng. Det gjenstår å avklare den juridiske statusen til kontinentalsokler i Arktis. Det forventes at Danmark/Grønland, Canada og Russland vil ha delvis overlappende sokkelkrav. Foreløpig hersker det også uenighet om den juridiske statusen til de potensielt nye transportrutene i Arktis. De fem arktiske kyststatene har uttrykt enighet om at jurisdiksjonsspørsmål skal løses på en fredelig måte og i tråd med folkerettens regler. Dersom jurisdiksjonsspørsmålene forblir uavklart kan dette imidlertid øke konfliktpotensialet på sikt (Forsvaret 2013a). Det hersker uenighet om Svalbardtraktatens gyldighetsområde. På grunn av usikkerheten vedrørende norsk råderett i havområdene rundt Svalbard kan det tenkes at det kan komme til å oppstå uenigheter i denne sammenheng. Skulle en slik situasjon oppstå er det usikkert om Norge vil få støtte fra andre NATO-land, da flere av Norges allierte bestrider norsk råderett.

8 Utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging

Dagens hovedutfordringer for Norge i nordområdene er ikke de samme som under den kalde krigen, da sikkerhetspolitikk og faren for invasjon fra sovjetisk side var førende. Dagens politiske bilde i nordområdene er sammensatt. Utfordringer knyttet til miljø, forvaltning og fordeling av ressurser og militær stabilitet vil være blant de sentrale utfordringene i nordområdene i tiden fremover (Åtland m. fl. 2005 s. 11). Oppgaven velger å se bort fra de øvrige utfordringene Norge kan komme til å stå overfor i nordområdene, og konsentrerer seg om de sikkerhetspolitiske. I sammenheng med operasjonaliseringen av sikkerhetspolitikk i delkapittel 1.2.2 er sikkerhetspolitiske utfordringer knyttet til eksterne aktørers bruk av militære maktmidler mot Norge, der norsk suverenitet, territorium eller politiske handlefrihet trues eller utsettes for militært maktbruk. Indirekte utfordringer oppstår der Norges allierte utsettes for militær maktbruk. Der *bruk* av militære maktmidler nevnes, menes også *trusler om bruk* av militære maktmidler. Muligheten for at nye sikkerhetspolitiske utfordringer kan oppstå som følge av russisk økt militær vektlegging vil kunne påvirke utformingen av norsk sikkerhetspolitikk. Integrert i utformingen av sikkerhetspolitikken ligger den forsvarspolitiske planleggingen.

Dette kapittelet besvarer oppgavens problemstilling i sin helhet. Det drøftes om rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging kan komme til å endres. Utløsende faktorer for russisk bruk av militære maktmidler og russisk forsvarsutvikling diskuteres i denne sammenheng. Videre diskuteres direkte og indirekte utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging i nordområdene som følge av russisk økt vektlegging av militære maktmidler. Drøftingen av ulike utfordringer settes i sammenheng med mulige endringer i rammebetingelser. Diskusjonen har forankring i tidligere kapitler, der teoretisk rammeverk, russiske militære maktmidler, nordområdenes betydning og sentrale saksområder med konfliktpotensial ble presentert.

For å illustrere og utdype noen av de utfordringer norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging kan komme til å stå overfor presenteres et utvalg scenarier der konkrete

sikkerhetspolitiske utfordringer illustreres. Scenariene er kun et utvalg for bedre å kunne drøfte ulike utfordringer og for å illustrere hva slags situasjoner som kan tenkes å oppstå. De er på ingen måte uttømmende. Scenariene er konstruert ved hjelp av scenarioklasser presentert av Iver Johansen (2006) i FFI-rapporten *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. Det redegjøres for scenarioklassene for å forklare logikken bak, og oppbyggingen av, scenariene. FFI-rapporten (Johansen 2006) er begrenset til utfordringer av direkte sikkerhetspolitisk betydning for Norge. Begrensningen innebærer at Johansen (2006 s. 7) konsentrerer seg om utfordringer som "[...] representerer en trussel mot Norges territorium, mot Norges befolkning eller mot norske myndigheters selvstendige evne til å iverksette politiske beslutninger og opprettholde norsk lov i de områder hvor vi hevder suverenitet". Direkte sikkerhetspolitiske utfordringer er ikke de eneste utfordringer Norge kan komme til å stå overfor i nordområdene. Blant annet som medlem av NATO har Norge forpliktelser til sine allierte stater dersom disse skulle utsettes for militært press eller angrep. Oppgaven diskuterer derfor i tillegg indirekte sikkerhetspolitiske utfordringer Norge kan komme til å stå overfor i tilknytning til nordområdene. Johansens (2006) scenarioklasser kan sies å være situasjoner der bruk, eller trussel om bruk, av militære midler er tilsiktet, med en bakenforliggende plan. Oppgaven trekker frem at det i tillegg må tas høyde for at episoder og kriser kan oppstå uten et overordnet mål eller en bakenforliggende plan.

8.1 Scenarienes oppbygning

Johansen (2006) presenterer seks ulike scenarioklasser:

- Strategisk overfall
- Begrenset angrep
- Tvangsdiplomati
- Terrorangrep
- Kriminalitet
- Militære fredstidsoperasjoner

Oppgaven tar utgangspunkt i scenarioklassene *begrenset angrep*, *tvangsdiplomati* og *militære fredstidsoperasjoner*. Å avgjøre med hvor stor sannsynlighet ulike scenarier vil forekomme er

svært komplisert, spesielt uten et relevant empirisk grunnlag (Johansen 2006). Dette er heller ikke oppgavens mål. Allikevel kan det være hensiktsmessig for kapittelets videre drøfting å nevne Johansens (2006) betraktninger rundt sannsynligheten for at scenarier fra de ulike klassene skal bli en realitet. Johansen (2006) deler scenarioklassene inn i to grupper. Den første gruppen representerer utfordringer som til enhver tid kan oppstå. Under denne gruppen ligger scenarioklassene tvangsdiplomati, terrorangrep, kriminalitet og fredstidsoperasjoner. Denne sannsynlighetsbetraktningen har grunnlag i at "[...] de sikkerhetspolitiske og militære rammebetingelser vi opererer under i dag ikke på noen måte utelukker disse utfordringene" (Johansen 2006 s. 37). For at utfordringene i gruppe to skal inntreffe forutsettes en form for endring i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. Herunder ligger scenarioklassene strategisk overfall og begrenset angrep. Sikkerhetspolitiske rammebetingelser diskuteres nærmere i delkapittel 8.2.

Johansen (2006) har identifisert fire parametere med flere tilhørende verdier. Parameterne er *aktør*, *mål*, *metode*, *middel*. Med aktør menes en aktør i Norges eksterne miljø som kan representere en utfordring for norsk sikkerhet. Et mål er utgangspunktet for en aktørs adferd som kan berøre norsk sikkerhet (Johansen 2006 s. 14-15). Begrepet metode benyttes ifølge Johansen (2006 s. 16) omtrent som begrepet strategi, det vil si "[...] som en *plan for handling* med sikte på å realisere et mål". Et middel er det en aktør kan velge å anvende for å nå sine mål (Johansen 2006 s. 18). Verdiene på de ulike parameterne oppgaven tar utgangspunkt i er:

Aktør	Mål	Metode	Middel
Stat/gruppe av stater	Fremtvinge politisk endring	Militær kontroll over deler av Norges territorium	Begrenset militær innsats
	Militær trening, øvelse, etterretningsinnsamling	Nekte/forstyrre norske militære operasjoner	
		Symbolsk maktbruk	
		Fredsmessig militær aktivitet	

Figur 4 Matrise: oversikt over parametere og verdier benyttet i oppgaven⁹ (Kilde: Johansen 2006).

⁹ For fullstendig matrise, se Johansen (2006) *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge* side 20.

Scenarioklassen militære fredstidsoperasjoner dreier seg om utfordringene en stat eller gruppe av stater representerer ved trening, øvelse eller etterretningsinnsamling gjennom militær fredsvirksomhet med begrenset militær innsats (Johansen 2006 s. 37). Begrenset militær innsats innebærer at styrkebruken opprettholdes over et begrenset tidsrom med begrensede militære styrker (Johansen 2006 s. 18). Scenarioklassen tvangsdiplomati retter blant annet fokuset mot staters bruk av såkalt symbolsk maktbruk for å fremtvinge politisk endring. Politisk endring dreier seg om å tvinge norske myndigheter til å handle annerledes i en interessekonflikt enn hva som hadde vært tilfellet uten press fra andre aktører (Johansen 2006 s. 15-16). Med symbolsk maktbruk menes "[...] at man sender et kraftfullt signal gjennom bestemte former for deployering, manøvrering eller lignende med militære enheter" (Johansen 2006 s. 34). Stater benytter ikke militære midler for å gjennomføre et angrep på norske styrker eller norsk territorium, men i fremsettelsen av visse krav ligger det implisitt eller eksplisitt at det kan trues med gjennomføringen av angrep dersom kravene ikke etterkommes (Johansen 2006 s. 34). Som nevnt i delkapittel 4.1.2 mener Thomas Schelling (gjengitt etter Jackson og Sørensen 2007) at det å true med militærmakt kan være avgjørende ved interessekonflikter. Tvangsdiplomati kan fremtre i svært ulike praktiske former. "Subtile former for press, støttet opp av begrenset militær styrkebruk, faller klart innenfor det vi må kunne forvente også under overordnede systembetingelser lik dagens." (Johansen 2006 s. 38). Endringer i sikkerhetspolitiske rammebetingelser blir en forutsetning for symbolsk maktbruk i stor skala, der trusselen om opptrapping er klart uttrykt (Johansen 2006 s. 38).

Scenarioklassen begrenset angrep innebærer en stat eller gruppe av stater som ønsker å fremtvinge politisk endring. Politisk endring kan for det første oppnås gjennom militær kontroll over deler av norsk territorium. Militær kontroll innebærer at "[...] en aktør har full frihet til å operere egne styrker innenfor et gitt område samt evne til å nekte andre aktører å utnytte det samme området for militære formål" (Johansen 2006 s. 16). En annen metode for å oppnå politisk endring er parameterverdien nekte/forstyrre norske militære operasjoner. Nektelse innebærer ikke et ønske om kontroll over motpartens territorium, men evne til å hindre motparten i å benytte kritisk infrastruktur i eget område. Ved forstyrrelse begrenser ambisjonen seg til å forstyrre motpartens militære virksomhet i et område han i utgangspunktet har kontroll (Johansen 2006 s. 17).

8.2 Nye rammebetingelser for utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging?

Scenariene presentert i oppgaven dreier seg om situasjoner der militære maktmidler tas i bruk. Et viktig spørsmål som reiser seg er om konflikter kan løses på en annen måte enn med militære maktmidler. Johansen (2006 s. 29) trekker frem tre viktige forhold i denne sammenheng. For det første stilles spørsmålet om hva Russland kan oppnå ved å benytte militære maktmidler som ikke kan oppnås ved bruk av fredelige midler. For det andre vil en slik aggressiv adferd ha høye kostnader, for eksempel at Russland kan havne i konflikt med NATO. En militær konflikt i ett område vil, for det tredje, kunne øke russisk sårbarhet i andre områder. Russland har også øst og sør som strategiske områder å ta hensyn til (Hakvåg m. fl. 2011 s. 25). Nyten av en konflikt løst med militære maktmidler vil ikke alltid oppveie kostnadene ved en slik løsning. Risikoen for at potensielle konflikter løses ved hjelp av militære maktmidler kan allikevel ikke utelukkes fullstendig. Strategisk overfall eller begrenset angrep forutsetter politiske endringer der enten kostnadene ved slike scenarier reduseres eller at den potensielle nytten øker, eller begge deler (Johansen 2006 s. 29). Endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene "[...] kan for eksempel være en allmenn svekkelse av folkeretten, svekkelse av NATO, sterkere interessekonflikt mellom Norge og Russland knyttet til ressursfordeling i nordområdene eller lignende" (Johansen 2006 s. 29).

Endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene vil, jamfør Johansens (2006) resonnement, kunne skape nye sikkerhetspolitiske utfordringer. Som tidligere påpekt forutsetter scenarioklassene strategisk overfall og begrenset angrep, og i visse situasjoner tvangsdiplomati, en endring i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. Det kan muligens argumenteres for at også russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene kan være en endring i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. I dette delkapittelet diskuteres det hva som kan komme til å endre rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Endringer i rammebetingelser kan skape nye sikkerhetspolitiske utfordringer hvilket kan komme til å påvirke utformingen av norsk sikkerhetspolitikk. For det første drøftes det hvilke faktorer som kan tenkes å ligge til grunn for mulig russisk militær maktbruk. For det andre diskuteres det hvilken betydning russisk forsvarsutvikling kan få for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging.

8.2.1 Utløsende faktorer for mulig russisk militær maktbruk

Russisk forsvarutvikling og Putins uttalelser om vilje til å forsvare russiske interesser og rettigheter i nord kan settes i sammenheng med de russiske ambisjonene om stormaktstatus. Landets myndigheter ønsker å reetablere landets internasjonale status som stormakt og vektlegger blant annet militære maktmidler for å oppnå denne ambisjonen. Oppstår det interessemotsetninger eller konfliktsituasjoner i nordområdene kan det tenkes at Russland velger å benytte eller å true med bruk av militære midler, fremfor fredelige midler, for å demonstrere sin militære overlegenhet og sin regionale stormaktstatus. Områder med uavklart juridisk status kan komme til å utgjøre kjernen i en konflikt. Muligens vil Russland benytte eller true med militære maktmidler for å posisjonere seg og for å demonstrere at landet ikke lar seg overkjøre av andre stater eller aktører der Russland hevder at de har suverenitet eller rettigheter.

Den russiske stormaktsambisjonen har tilknytning til landets økonomiske status. Den russiske økonomien er avhengig av gass og olje for å fortsette den økonomiske utviklingen (Granhagen 2013). Russisk vilje til å forsvare sine interesser i nordområdene har sammenheng med de økonomiske ressursene i området (Åtland 2011; Putin gjengitt etter Nordlys 2012). Gass- og petroleumsforekomstene i nordområdene kan få betydning for russisk økonomi og påfølgende stormaktstatus, som blant annet skal etableres gjennom økonomisk vekst. Dersom Russlands nåværende gass- og petroleumsområder etterhvert skulle gå tomme, vil gass- og petroleumsforekomster i nordområdene sannsynligvis få større betydning for landet (Grandhagen 2013). Påfølgende kan muligens den politiske viljen til å forsvare russiske interesser i nord øke. Det antas imidlertid at store deler av de uoppdagede ressursene befinner seg i områder med avklart folkerettslig status. Dersom gass- og petroleumsressurser ikke skulle vise seg å være et sentralt grunnlag for interessemotsetninger kan allikevel kontinentalsoklenes symbolske verdi for Russland bli avgjørende for russiske handlinger. Konfliktpotensialet vil således ligge i de få gjenværende områdene med uavklart juridisk status.

Russlands relasjoner til omverdenen kan få betydning for hvordan konflikter i nordområdene vil bli løst. Forblir Russlands forhold til NATO kjølig kan det tenkes at landet raskere tyr til bruk av militære maktmidler mot NATO-land enn om Russland skulle stille seg mer positiv til alliansen og vestlige land. Et Russland tettere integret i NATO vil antakeligvis føre en mer vennligsinnet politikk overfor NATO-landene enn om Russlands forhold til NATO forblir

kjølig og landet heller ønsker å styrke sin allianse med andre land, for eksempel SUS-landene, fremfor med NATO-landene. I delkapittel 4.3 ble argumenter for at Russland ikke er en del av det europeiske sikkerhetsfellesskapet lagt frem. Forblir Russland utenfor sikkerhetsfellesskapet vil antakeligvis landet forbli en sikkerhetspolitisk trussel for Norge. Kombineres dette med en økt russisk vilje til å benytte militære maktmidler kan det muligens oppstå nye utfordringer for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk.

Russland vektlegger militære maktmidler både for å reetablere sin status som stormakt og for å forsvare sine interesser og rettigheter i nordområdene. Russisk økt vektlegging av militære maktmidler kan føre til at Russland raskere tyr til faktisk bruk, eller trusler om bruk, av militære maktmidler enn tidligere. Bruk av militære midler fra russisk side i en konfliktsituasjon kan muligens komme til å veie tyngre enn andre typer løsninger enn det tidligere ville gjort for landet. Putins uttalelser og den selvhevdende russiske politikken i nordområdene kan tyde på at viljen til å benytte militære maktmidler har økt. Øker den russiske viljen til å benytte militære maktmidler kan dette endre rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging ved at det må tas høyde for at nye sikkerhetspolitiske utfordringer og situasjoner kan oppstå.

8.2.2 Et nytt russisk forsvar?

Norske myndigheter må inkludere russisk forsvar og forsvarsutvikling i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk. Russisk forsvarsutvikling kommer til syne i nordområdene, med Kolahalvøya som et sentralt baseområde. Selv om Russland og Norge ikke skulle havne i en konfliktsituasjon der militære maktmidler tas i bruk, er vissheten om en annen stats militære midler stadig til stede. Forholdet mellom Russland og Norge er i utgangspunktet asymmetrisk og russisk forsvar er større enn norsk forsvar uavhengig av hvor vellykket den russiske forsvarsutviklingen vil vise seg å bli (Hakvåg m. fl. 2011). Slik sett vil Russland, uavhengig av forsvarsutviklingen, kunne utsette Norge for militært press eller angrep. Selv om den russiske forsvarsutviklingen ikke skulle gå slik russiske myndigheter ønsker, kan russisk økt vektlegging av militære maktmidler for å forsvare og fremme russiske interesser og rettigheter bestå. Slik sett kan Norge uansett komme til å stå overfor et Russland med *vilje* til å benytte, eller true med, militære maktmidler. Fra et realistisk perspektiv finnes det alltid en viss usikkerhet rundt andre staters intensjoner. I denne sammenheng vil norske myndigheter aldri ha full oversikt over russiske intensjoner, muligens heller ikke over russiske militære

kapasiteter, hvilket kan skape utfordringer for utformingen av sikkerhetspolitikken og den forsvarspolitiske planleggingen. Usikkerheten stater befinner seg i fører til at det må tas høyde for at en rekke ulike situasjoner kan oppstå.

Går den russiske forsvarsmoderniseringen som planlagt kan det tenkes at det må tas høyde for en ny type russisk forsvar i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk. Nye kapasiteter, økt aktivitet og flere militære øvelser kan være faktorer som må regnes med dersom den russiske forsvarsutviklingen realiseres. Det kan også tenkes at det kan oppstå flere hendelser der militære maktmidler tas i bruk enn tidligere, på grunn av nordområdenes økonomiske betydning og den økte militære aktiviteten i områdene. Går den russiske forsvarsutviklingen som planlagt kan dette også komme til å øke russisk vilje til å benytte, eller å true med, militære midler for å forsvare russiske interesser og rettigheter. Med større og bedre militære kapasiteter kan muligheten for å benytte militære midler i konfliktsituasjoner bli mer nærliggende for russiske myndigheter.

Skulle den russiske forsvarsutviklingen stagnere eller mislykkes totalt må allikevel norske myndigheter forholde seg til det russiske forsvaret og Russlands militære aktivitet i nordområdene. Episoder der militære midler spiller en rolle kan uansett komme til å oppstå. Et russisk forsvar i dagens forfatning kan for eksempel skape utfordringer i form av ulykker på grunn av dårlig vedlikeholdt materiell (Hakvåg m. fl. 2012). Muligheten for at ulykker skal inntreffe vil være noe norske myndigheter må ta høyde for i sin forsvarspolitiske planlegging. Dette har sammenheng med utilsiktede hendelser og episoder, diskutert i delkapittel 8.3.3.

Mislykkes den russiske forsvarsutviklingen og ambisjonen om å gjenetablere stormaktsstatusen kan det ifølge Bukkvoll og Hakvåg (2012 s. 7) tenkes at Russland begynner å se utenfor egne grenser etter skyldige. Russland vil ikke nødvendigvis bli mer medgjørlig dersom forsvarsutviklingen mislykkes. Det kan muligens tenkes at de russiske myndighetene vil opprettholde, og muligens øke, den selvhevdende politikken i nordområdene. Mislykkes forsvarsutviklingen kan det være at Russland i større grad vektlegger den økonomiske betydningen av nordområdene og å forsvare landets interesser og rettigheter. Det kan tenkes at Putin får større trang til å hevde seg i regionen og raskere vil ty til militære maktmidler for å posisjonere seg dersom forsvarsutviklingen mislykkes. I en slik situasjon vil Norge måtte forholde seg til et mindre medgjørlig Russland, med større insentiver til å hevde seg militært.

8.3 Direkte utfordringer

I dette delkapittelet diskuteres mulige utfordringer norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging kan komme til å stå overfor i nordområdene som følge av russisk økt vektlegging av militære maktmidler. Dersom faktorene diskutert i forrige delkapittel legges til grunn, kan det tenkes at endringene i rammebetingelser for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging vil føre med seg nye utfordringer i fremtiden. Det politiske bildet i nordområdene er fortsatt under utvikling, hvilket vil stille krav til norske myndigheters og norsk forsvars forståelse av utviklingen og hvilke forandringer og utfordringer dette kan medføre. Nye utfordringer som følge av russisk økt vektlegging av militære maktmidler kan komme til å kreve nye tankemønstre og annen beredskap enn det nå er behov for.

Det presiseres at oppgaven ikke etterstreber å avgjøre med hvilken sannsynlighet ulike sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge kan forekomme. Hensikten er å illustrere mulige utfordringer Norge kan komme til å stå overfor som ligger innenfor sannsynlighetsspekteret lagt til grunn av Johansens (2006) rapport. På tross av at noen scenarier kan klassifiseres som høyst usannsynlig er dette allikevel situasjoner norske myndigheter ikke kan utelukke fullstendig i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk. I denne sammenheng må det tilføyes at kildene benyttet i oppgaven fremhever at det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland er godt. Gjennomgående presiseres det at Russland ikke utgjør noen umiddelbar militær trussel mot Norge. Allikevel utelukker ikke ulike kilder muligheten for at hendelser kan inntreffe (Forsvarsdepartementet 2009; Meld. St. 7 (2011-2012); Prop. 73 S (2011-2012)), noe norske myndigheter må være oppmerksomme på. Sjef for Etterretningstjenesten, Kjell Granhagen (2013 s. 1-2), uttrykker det slik: "Også i fremtiden vil norske utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitiske problemstillinger, og norske interesser innenfor en rekke andre sektorer, i vesentlig grad være formet av hva som skjer hos vår store nabo i øst".

8.3.1 Russiske militære fredstidsoperasjoner

Dagens norske forsvar skiller seg vesentlig fra forsvaret slik det var under den kalde krigen. Det norske forsvaret sies å ha gått fra å være et såkalt *mobiliseringsforsvar*, til å bli et *innsatsforsvar* (Sunde 2011). Forsvarets personell er færre i antall, men er i større grad profesjonalisert (Johansen 2006 s. 36). Trusselen om en omfattende invasjon fra russisk side er forsvunnet. Med disse endringene i norsk sikkerhetspolitikk "[...] får den daglige

virksomheten en større relativ betydning i forhold til de rene forsvarsoppgavene" (Johansen 2006 s. 36-37). Daglig russisk militær aktivitet utgjør ingen direkte sikkerhetspolitisk utfordring for norsk sikkerhet, men kan allikevel legge beslag på det norske forsvarets ressurser (Andresen og Senstad 2007 s. 62). Russisk militær aktivitet i nordområdene har økt de siste årene. I 2007 tok Russland opp sine stragiske overflyvninger (Forsvaret 2013a s. 13). Scenariet, "militære fredstidsoperasjoner: russisk strategisk overflyvning", i dette delkapittelet illustrerer hvordan en slik overflyvning kan foregå. At det norske forsvaret må følge med på denne typen russisk aktivitet kan føre til at det norske forsvaret får mindre kapasitet til rådighet for å utføre andre militære oppgaver og operasjoner både nasjonalt og internasjonalt. Går den russiske forsvarsutviklingen som planlagt kan det tenkes at russisk militær aktivitet i nordområdene vil øke ytterligere. Nordområdenes militærstragiske betydning antas å vedvare. Dette berører Norge, siden deler av det russiske forsvaret er posisjonert i Norges nærområder. Berører russiske militære fredstidsoperasjoner norsk territorium "[...] vil Forsvaret stå overfor utfordringen å følge med på aktiviteten, og avskjære denne dersom den skulle være i strid med norsk eller internasjonal lov, eller om den skulle fremstå som truende på noen måte" (Johansen 2006 s. 37). Russisk økt vektlegging av militære maktmidler og nordområdenes militærstrategiske og økonomiske betydning vil sannsynligvis være viktige premissleverandører for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planleggingen. Det siste tiåret har det vært fokus på blant annet internasjonal terrorisme og et nytt internasjonalt trusselbilde. Det nye trusselbildet gjør seg gjeldende i norsk sikkerhetspolitikk (Forsvarsdepartementet 2009; Prop. 73 S (2011-2012)). At russisk militær aktivitet gjør seg mer gjeldende i nord kan skape nye utfordringer for den forsvarspolitiske planleggingen, der ulike prioriteringer må veies opp mot hverandre. Det kan muligens vise seg å bli utfordrende å ivareta de ulike prioriteringene med begrensede ressurser og behov for ulike norske militære kapasiteter.

Militære fredstidsoperasjoner: russisk strategisk overflyvning

Utgangspunktet for det tenkte scenariet er at situasjonen i nordområdene fortoner seg slik den gjør i dag. Russland og Norge har et stabilt bilateralt forhold, med samarbeid på flere områder. Videre forutsettes det at den russiske forsvarsutviklingen følger planen og at russisk militær aktivitet i nordområdene vedvarer. I det tenkte scenariet foretar russerne en overflyvning over Barentshavet og Norskehavet med et strategisk bombefly. De tidligere russiske overflyvningene har vært en kombinasjon av operativ trening og demonstrasjon av

militær kapasitet (Forsvaret 2013a s. 13), hvilket også gjelder denne. Underveis i overflyvningen bryter det russiske flyet ingen norske eller internasjonale lover. Flyet får allikevel selskap av norske fly som skal holde situasjonen under oppsikt. De norske flyene vil avskjære det russiske flyet dersom det skulle bevege seg inn i norsk luftrom uten tillatelse. Den russiske overflyvningen utgjør ingen trussel for norsk nasjonal sikkerhet, allikevel binder overflyvningen opp noen av det norske forsvars ressurser. Å observere og overvåke russisk aktivitet i nordområdene vil være en av det norske forsvars nasjonale oppgaver. Alliert assistanse vil ikke være nødvendig i slike situasjoner. Denne typen strategiske overflyvninger, og andre typer militære fredstidsoperasjoner, vil sannsynligvis forekomme relativt regelmessig dersom nordområdenes militærstrategiske betydning for Russland vedvarer. Dette scenariet tar, som påpekt, utgangspunkt i situasjonen i nordområdene slik den fortoner seg i dag. Hovedpoenget er at dersom russisk militær aktivitet i nordområdene øker ytterligere, for eksempel med en økning i antall strategiske overflyvninger, kan dette legge ytterligere beslag på norsk forsvars ressurser.

8.3.2 Svalbardsokkelens folkerettslige status

Norsk-russisk fiskerisamarbeid er veletablert og har, med unntak av noen få episoder, foregått fredelig. Det største konfliktpotensialet er knyttet til norsk fiskevernsonen rundt Svalbard. Russland har foreløpig forholdt seg i tråd med norsk håndheving i området, men har aldri anerkjent fiskevernsonen. Da det hersker uenighet om norsk fiskevernsonen rundt Svalbard kan det tenkes at norsk råderett i dette området kan utfordres (Bruusgaard 2006). I en slik situasjon vil det være nødvendig for norske myndigheter og norsk forsvar å forsvare norsk lov og norske rettigheter i området. Noen NATO-land stiller spørsmål ved sonens juridiske status, derfor er det usikkert om de vil støtte Norge i en kontrovers i området (Bruusgaard 2006 s. 9). Dersom flere NATO-land ikke ønsker å støtte Norge ved interessemotsetninger tilknyttet norsk råderett i Svalbardområdet kan ikke Norge ta alliert støtte med i beregningen. Blir Norge nødt til å løse en slik situasjon uten alliert hjelp vil dette stille nye krav til norske myndigheters og norsk forsvars konflikthåndtering. Gass- og petroleumsressurser kan komme til å utgjøre grunnlaget for konflikt og påfølgende skape sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge i nordområdene. Det er, som nevnt, flere stater som ikke har anerkjent norsk råderett i områdene rundt Svalbard. Hønneland (2012b s. 119) ser for seg at dersom Norge opprettholder sitt forbud om petroleumsboring i Svalbardsokkelen kan dette muligens føre til at andre stater mister tålmodigheten og velger å overskride det norske forbudet.

Videre presenteres to scenarier. Det første scenariet i dette delkapittelet tar utgangspunkt i Kristin Ven Bruusgaards (2006) drøfting om ulike utfall av situasjonene vedrørende de russiske trålerne "Tsjernigov" og "Elektron"¹⁰. Det andre scenariet tar utgangspunkt i Hønnelands (2012b s. 119) tenkte situasjon. Disse er ment som eksempler på situasjoner som kan komme til å oppstå som følge av russisk økt vektlegging av militære maktmidler. Utfordringen i slike situasjoner som skisseres her ligger i hvordan norske myndigheter skal reagere på russisk handling eller militært press og påfølgende russisk reaksjon på norsk handling. I henhold til krisehåndteringsteori vil ikke norske myndigheter ønske en eskalering av situasjonen. En av det norske forsvarets oppgaver er å forebygge eskalering. Samtidig vil det sannsynligvis være viktig for norske myndigheter å opprettholde norske suverene rettigheter og å vise at Norge ikke gir etter for militært press. Det vil være en balansegang mellom å unngå eskalering av situasjonen og å opprettholde norsk politisk handlingsfrihet og norske suverene rettigheter. Skulle situasjoner eskalere vil norske myndigheter måtte ta avgjørelser for hvordan situasjonen skal håndteres videre.

Et begrenset angrep: russisk overtredelse i norsk fiskevernsoner

Den russiske tråleren "Tsjernigov" ble i 2001 anholdt av den norske kystvakten for å bedrive ulovlig fiske i fiskervernsonen utenfor Svalbard. Utgangspunktet for dette scenariet er en liknende hendelse. En russisk tråler mistenkes for å bedrive ulovlig fiske i fiskevernsonen. Den norske kystvakten sendes for å undersøke saken. Det slås fast at fiskerne bedriver ulovlig fiske. Norsk kystvakt skal føre tråleren inn til norsk havn og fiskerne skal ilegges bot. Hittil utspiller scenariet seg slik det har gjort i tidligere, faktiske, situasjoner. Dette scenariet skiller seg fra tidligere hendelser ved at russiske myndigheter reagerer sterkere på norsk håndhevelse og velger å benytte militære maktmidler for å demonstrere sin posisjon. Landet har aldri anerkjent norsk fiskevernsoner rundt Svalbard og hevder at den russiske tråleren ikke bryter noen regler. Russland deployerer et militært fartøy og nekter den norske kystvakten å føre den russiske tråleren inn til norsk havneområde. I en slik situasjon mener Bruusgaard (2006 s. 26) at ved å hindre norsk kystvakt demonstrerer Russland at russiske myndigheter ikke anerkjenner norsk råderett i fiskevernsonen.

¹⁰ Scenariet tar utgangspunkt i både Johansens (2006) scenarioklasser og Bruusgaards (2006) drøfting. Bruusgaard (2006) har ikke konstruert scenarier, men drøfter ulike utfall av "Tsjernigov"- og "Elektron"-saken ved hjelp av spillteori.

Liknende episoder har tidligere blitt løst med fredelige midler. Dette scenariet forutsetter endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene, blant annet at interessekonflikter i nordområdene får økt betydning, slik Johansen (2006) trekker frem. Det forutsettes at Russland har økt interesse av å forsvare russiske fiskerirettigheter. Russisk økt vektlegging av militære maktmidler og økt politisk vilje til å benytte militære midler kan også tenkes å endre rammebetingelsene. En episode av denne karakter vil sannsynligvis måtte løses av det norske forsvaret uten hjelp fra allierte dersom de andre NATO-landene ikke vurderer situasjonen til å være alvorlig nok i henhold til artikkel 5 i Atlanterhavspakten eller at de ikke ønsker å bistå Norge, da flere av NATO-landene ikke anerkjenner norsk råderett i fiskevernsonen. I slike situasjoner vil antakeligvis norske myndigheter bli satt på prøve. Det vil være et mål å unngå at situasjonen eskalerer ytterligere, samtidig som det er sentralt for norske myndigheter å demonstrere norsk vilje til å forsvare norske rettigheter.

Tvangsdiplomati: russisk ønske om oljeboring i Svalbardsokkelen

Et scenario der symbolsk maktbruk benyttes kan forekomme under dagens rådende sikkerhetspolitiske rammebetingelser (Johansen 2006 s. 38). Dette tenkte scenariet forutsetter at det forekommer endringer i rammebetingelsene, blant annet at interessemotsetninger knyttet til ressurser i nordområdene øker. Scenariet tar utgangspunkt i at det har blitt påvist petroleumsressurser i Svalbardsokkelen. Russisk interesse for nye petroleumsressurser har økt fordi landets hittil benyttede ressurser minker. Nye petroleumsressurser er nødvendige for å fortsette den økonomiske utviklingen i landet. Russland ønsker derfor å bore etter olje i Svalbardsokkelen. Russland har ikke tatt steget inn i det europeiske sikkerhetsfellesskapet. Den russiske selvhvevelsespolitikken holder stand og landet står fast ved vektleggingen av militære maktmidler i nord for å forsvare russiske interesser. Russisk forsvarsutvikling har gått som planlagt. At Russland har interesse for ressursene ved Svalbard, og at landet aldri har godtatt norsk fiskevernsonen i de omkringliggende havområdene, gjør at det folkerettslige spørsmålet om vedrørende Svalbardsokkelen blir aktualisert. Russland ønsker å fremtvinge en endring i norsk politikk når det gjelder oljeboring i Svalbardsokkelen, men Norge opprettholder forbudet mot oljeboring. En slik situasjon kan antakeligvis løses med fredelige midler, oppgaven tar imidlertid utgangspunkt i at Russland vektlegger militære maktmidler i økt grad og velger å benytte militære midler for å fremme sine krav. Russland vurderer situasjonen og kommer frem til at nytten ved å benytte militære maktmidler for å demonstrere sin rett til å opprette en oljeplattform i det ønskede området er større enn kostnadene ved en

militær konflikt. Russland deployerer flere fartøy for å demonstrere sin militære overlegenhet og en trussel om ytterligere opptrapping dersom norske myndigheter ikke føyer seg etter russiske krav kommer tydelig frem. Norges allierte i NATO forholder seg passive siden fiskevernsonens folkerettslige status er uavklart og flere av Norges allierte ikke anerkjenner norsk råderett. Uten assistanse fra allierte gjennom NATO er dette en situasjon det norske forsvaret og norske myndigheter må behandle nasjonalt.

8.3.3 Utsiktede hendelser, episoder og kriser

Iver Johansens (2006) scenarioklasser innebærer situasjoner der aktørene har et spesifikt mål. Men det kan også forekomme situasjoner der det kan oppstå episoder og kriser uten et konkret mål eller en bakeforliggende plan. I en slik situasjon kan for eksempel enkeltindividers opptreden få følger for utviklingen av situasjonen, slik det gjorde i situasjonen med den russiske tråleren "Elektron". Ifølge Anders Kjølberg (2007 s. 2) kan kriser oppstå på grunn av rene tilfeldigheter eller misforståelser. En situasjon kan tenkes å eskalere uten noen overordnet plan. Til forskjell fra realismens syn på rasjonelle aktører kan det tenkes at aktører, enten stater eller enkeltindivider, opptrer irrasjonelt i en potensiell krisesituasjon. Skulle det skje en ulykke eller en uventet episode er det ikke sikkert at en aktør overveier alle mulige handlinger og utfall. I en krisesituasjon skriver Kjølberg (2007 s. 1) at det kan være behov for rask handling. Det er derfor usikkert om en aktør har mulighet til å opptre rasjonelt dersom aktøren er under tidspress. Oppfattes en aktørs handlinger som truende kan det tenkes at en potensiell krisesituasjon eskalerer til en faktisk krisesituasjon. Slike situasjoner vil stille store krav til norske myndigheter og norsk forsvars situasjonsforståelse, beslutningstaking og beredskap.

8.4 Indirekte utfordringer

Johansen (2006) konsentrerer seg om direkte sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. Det kan imidlertid også oppstå *indirekte* utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging i nordområdene. Vektlegger Russland militære maktmidler i økt grad enn tidligere kan det tenkes at dette vil skape nye utfordringer for Norge i internasjonal sammenheng. Flere aktører har interesser i nordområdene. Skulle det oppstå konflikt mellom Russland og en eller flere andre arktiske stater kan Norge ende opp i en posisjon der det vil være nødvendig å ta stilling til hvilken side landet skal støtte. Norske myndigheter ønsker å

oppretholde og videreutvikle det bilaterale samarbeidet med Russland. Samtidig er Norge blant annet medlem av NATO, hvilket stiller krav til norsk støtte dersom et annet NATO-land skulle oppleve militært press eller angrep. Gjennom artikkel 5 i Atlanterhavspakten er Norge forpliktet til å støtte sine allierte i NATO. Norge er alliert med de arktiske statene USA, Canada og Danmark gjennom NATO. Velger Norge å stå på russisk side kan dette muligens få følger for Norges relasjoner til sine allierte i NATO. Velger Norge derimot å stå på NATOs side kan det muligens tenkes at det bilaterale forholdet til Russland vil svekkes og åpne for nye sikkerhetspolitiske utfordringer.

8.4.1 Transportruter

Issmeltingen i havområdene i Arktis kan åpne for nye transportruter. Det hersker uenighet blant flere stormakter om hvordan disse transportrutene skal benyttes og hvilken juridisk status de skal ha. Russland og Canada ønsker nasjonal kontroll over henholdsvis Nordøstpassasjen og Nordvestpassasjen. USA ønsker derimot at både Nordøst- og Nordvestpassasjen skal reguleres som internasjonale farvann. Transportrutenes rettslige status har skapt størst uenighet på internasjonalt nivå (Forsvaret 2013a s. 10). Dersom uenigheten fortsetter kan det tenkes at Russland ønsker å benytte militære maktmidler for å hevde sin regionale status og for å fremme sitt krav om nasjonal kontroll over Nordøstpassasjen. Det kan for eksempel tenkes at Russland vil benytte militære maktmidler for å demonstrere sin posisjon overfor for eksempel USA. En slik situasjon berører antakeligvis ikke Norge direkte. Det kan derimot tenkes at Norge vil stå overfor indirekte utfordringer. Norge kan komme til å befinne seg mellom NATO på den ene siden og Russland på den andre. Hva vil være strategisk? Å søke å opprettholde det veletablerte samarbeidet med Russland i nord? Eller å velge å støtte sine allierte i NATO?

8.4.2 Jurisdiksjon over kontinentalsokler

Nordområdene er blant annet av økonomisk betydning for Russland. Det forventes spesielt store uoppdagede gass- og petroleumforekomster i områdene. Gass og petroleum er av stor betydning for den økonomiske utviklingen i Russland. På grunn av betydningen gass og petroleum har for russisk økonomi kan det muligens forventes at dette er interesser Russland kan ønske å forsvare ved hjelp av militære midler. Store deler av de uoppdagede gass- og petroleumforekomstene forventes å befinne seg i områder der den folkerettslige statusen er

avklart. Ifølge Grandhagen (2013) tillegger Russland kontinentalsoklene i Arktis symbolsk verdi. Det kan, i tillegg til økonomisk vinning, tenkes at Russland ønsker å hevde seg militært i et jurisdiksjonsspørsmål på grunn av den symbolske verdien kontinentalsoklene utgjør. Sett fra et realistisk perspektiv vil en slik situasjon muligens karakterisere Russland som en grådig stat som verdsetter territorium, jamfør delkapittel 4.1.3. Det er få uavklarte jurisdiksjonsspørsmål som gjenstår i nordområdene og Arktis. Russland, Canada og Danmarks antatte overlappende krav om jurisdiksjon over kontinentalsokler i Arktis vil antakeligvis løses på fredelig vis gjennom FN-prosessen og bilaterale forhandlinger. Det største konfliktpotensialet oppstår sannsynligvis dersom jurisdiksjonsspørsmålene forblir uavklarte (Forsvaret 2013a). I en slik situasjon kan det muligens oppstå konflikter dersom stater tar seg til rette i områder hvor det er overlappende krav om jurisdiksjon. Skulle det oppstå konflikter i sammenheng med jurisdiksjonsspørsmål vedrørende kontinentalsoklene vil dette sannsynligvis ikke ha direkte sikkerhetspolitisk innvirkning på Norge. Det kan imidlertid tenkes at en slik situasjon vil kunne påvirke Norge indirekte. Dette illustreres i scenariet "indirekte utfordringer: konflikt mellom Russland og Canada". Scenariet forutsetter at Russland utgjør en sikkerhetspolitisk trussel også for andre stater enn Norge. I scenariet skisseres en tenkt konflikt mellom Russland og Canada. Scenariet kunne også dreid seg om en konflikt mellom Russland og Danmark.

Indirekte utfordringer: konflikt mellom Russland og Canada

Jurisdiksjon over kontinentalsokler i Arktis er, som nevnt, ikke avklart. De viktigste aktørene i denne sammenhengen er Russland, Canada og Danmark/Grønland. I dette scenariet deployerer Russland et militært fartøy for å forstyrre canadisk forskningsvirksomhet ved Lomonosov-ryggen og for å demonstrere sin rett til jurisdiksjon over sokkelen. Canada har en uttalt identitet som arktisk stat og ved et mulig militært press fra russisk side kan det tenkes at Canada velger å sette hardt mot hardt for å forsvare sine interesser i området. Eskalerer situasjonen til en alvorlig militær konfliktsituasjon kan dette skape utfordringer for Norge. Et russisk begrenset angrep på Canada vil forutsette endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene, slik et angrep på Norge også ville gjort. Endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene i en slik situasjon kunne være økt interesse for ressurser, eller territorium, i Arktis. Kan russisk økt vektlegging av militære maktmidler for å reetablere sin stormaktstatus og for å forsvare interesser og rettigheter i nordområdene ses som en endring i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene kan dette også øke muligheten for

at et begrenset militært angrep fra russisk side kan forekomme. Forutsettes det at den russiske forsvarsutviklingen har gått som planlagt vil landet ha flere midler til rådighet for å fremme sine interesser ved hjelp av militære maktmidler. Slik sett vil muligens Russland stå sterkere i en konfliktsituasjon med andre arktiske stater enn landet gjør i dag. Med økt russisk militær kapasitet og intensjon vil trusselen mot Canada kunne forsterkes. Eskalerer situasjonen kan Norge havne mellom sine plikter som alliert med Canada gjennom NATO og et ønske om et fredelig og godt bilateralt samarbeidsforhold med Russland.

8.5 Oppsummering

Dersom russisk vilje til å benytte militære maktmidler øker vil dette kunne endre rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Et nytt russisk forsvar kan muligens også endre rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Mislykkes den russiske forsvarsutviklingen må norske myndigheter allikevel ta det russiske forsvaret og russisk tilstedeværelse i nordområdene med i betraktning. Utviklingen i nordområdene, med et sammensatt politisk bilde og russisk økt vektlegging av militære maktmidler, kan skape nye utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk. Dette vil antakeligvis stille store krav til forståelse av situasjonen i nord. Situasjoner av ulik karakter og alvorlighetsgrad kan komme til å oppstå. I tillegg til ulike sikkerhetspolitiske utfordringer der aktører har et mål, kan det oppstå utilsiktede hendelser, episoder og kriser i nordområdene. Som NATO-medlem skal Norge få støtte i en krisesituasjon, men siden det hersker uenighet om norsk råderett i Svalbardområdet kan det tenkes at Norge må løse situasjoner i dette området alene. Norge kan komme til å bli stilt overfor direkte sikkerhetspolitiske utfordringer, men kan også bli en del av konflikter som ikke direkte berører norsk territorium og suverenitet. Oppstår det militære konflikter mellom Russland og noen av de øvrige arktiske kyststatene vil muligens Norge bli stilt i en utfordrende situasjon, der det vil bli nødvendig å velge side.

9 Oppsummering og konklusjon

Oppgaven har tatt utgangspunkt i russisk økt vektlegging av militære maktmidler i nordområdene for å besvare problemstillingen: *Hvilke utfordringer kan utforming av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging komme til å stå overfor som følge av russisk økt vektlegging av militære maktmidler for å forsvare og fremme russiske interesser og rettigheter i nordområdene?* Bakgrunnen for valg av problemstilling var et ønske om å drøfte hva som kan endre rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging og hvilke utfordringer endringene kan medføre, da dette sjelden presiseres i sentrale dokumenter.

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven stammer fra realisme, konstruktivism og krisehåndtering. Oppgaven fremhever at det internasjonale samfunnet ikke kun er preget av konkurranse og konflikt. Norge og Russland har veletablerte samarbeid på flere områder og et godt bilateralt forhold. Ifølge realisme vil det alltid være en viss usikkerhet knyttet til andre staters motiver, derfor kan aldri en stat være hundre prosent sikker på at den ikke vil utsettes for militær maktbruk fra en annen stat. Fra dette perspektivet vil det, på tross av et godt bilateralt forhold, alltid være en viss usikkerhet knyttet til om Norge kan utsettes for militær maktbruk av Russland. Makt og militære maktmidler er sentralt i realisme og kan forklare hvorfor Russland i økende grad vektlegger militære midler for å reetablere sin stormaktstatus og for å kunne forsvare landets interesser og rettigheter i nordområdene. Dersom Russland er en grådig stat vil Russland muligens vektlegge territorium og vise seg som en sterk aktør i forhandlinger. Fra et konstruktivistisk perspektiv kan russiske ambisjoner om å reetablere sin stormaktstatus ha røtter i russisk tradisjonell identitet som stormakt. Foreligger både kapasitet og intensjon om bruk av militære maktmidler kan Russland sies å utgjøre en sikkerhetspolitisk trussel for Norge. For å ivareta norsk sikkerhet er det norske forsvaret viktig. Sentrale oppgaver for det norske forsvaret ble trukket frem for å skape et grunnlag for å kunne diskutere utfordringer for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Oppgaver for det norske forsvaret som trekkes frem i flere dokumenter er tilstedeværelse, forebygging, avskrekkelse, situasjonsforståelse og krisehåndtering.

Russisk økt vektlegging av militære maktmidler gjør seg gjeldende i tilknytning til nordområdene gjennom ambisjonen om å reetablere Russlands stormaktstatus og en økt vilje til å benytte militære maktmidler i forsvar av russiske interesser og rettigheter. Russisk vilje

til å forsvare landets interesser og rettigheter i nordområdene settes i sammenheng med områdenes økonomiske betydning. Den russiske økonomien er svært avhengig av gass- og petroleum og nye gass- og petroleumsreserver kan bli viktige for den russiske økonomien når landets nåværende reserver går tomme. Ambisjonen om å reetablere Russlands stormaktstatus gir seg utslag i en mer selvhevdende russisk politikk (Prop. 73 S (2011-2012)).

Stormaktstatusen skal gjenopprettes gjennom en modernisering av det russiske forsvaret og gjennom økonomisk vekst. Forsvarsmoderniseringen står overfor flere hindringer før den blir fullstendig realisert og vil i stor grad avhenge av hvor store økonomiske ressurser det russiske forsvaret bevilges. Sosiale og økonomiske forhold vil også ha betydning for hvordan forsvarsutviklingen vil arte seg. Nordområdene er av stor militærstrategisk betydning for Russland og forsvarsutviklingen kommer til syne i områdene. Russisk militær aktivitet i nordområdene har økt de siste årene, dette utgjør for øvrig ingen direkte trussel mot Norge. Lite tyder på at Russland ønsker militær konflikt i nordområdene. Russlands forhold til NATO og Vesten forventes imidlertid å forbli kjølig (Forsvaret 2013a; Grandhagen 2013), hvilket muligens kan få betydning for relasjonene mellom de ulike aktørene i nordområdene i fremtiden.

Oppgaven trekker frem sentrale ressurser og uavklarte jurisdiksjonsspørsmål som mulige grunnlag for interessemotsetninger og konfliktsituasjoner i nordområdene. Flere aktører har økt sitt fokus på nordområdene, blant annet på grunn av mulighetene for å utnytte ressursene som frem til nå har vært gjemt under polisen. Oppgaven trekker frem noen av de sentrale aktørene i nordområdene i tillegg til Norge og Russland: Canada, USA og Danmark/Grønland. Det antas at store uoppdagede gass- og petroleumsforekomster finnes i nordområdene. De fleste forekomstene forventes å være i områder med avklart juridisk status. Få uavklarte jurisdiksjonsspørsmål gjenstår i Arktis. Oppgaven har trukket frem jurisdiksjonsspørsmålene angående Lomonosov-, Alpha- og Mendeleevryggen. Russland, Canada og Danmark/Grønland hevder alle å ha jurisdiksjon over kontinentalsoklene og forventes å ha overlappende sokkelkrav. Ismeltingen i Arktis kan også åpne for nye transportruter. Det hersker uenighet mellom Canada, Russland og USA om hva slags juridisk status de nye transportrutene skal ha. Folkeretten, herunder FNs Havrettskonvensjon og Svalbardtraktaten er sentrale regelverk i nordområdene og folkeretten vil legges til grunn i avklaringen av spørsmål om jurisdiksjon. Det forventes at statene vil forholde seg til FN-prosessen og forhandle bilateralt om jurisdiksjonsspørsmålene. Dersom

jurisdiksjonsspørsmålene forblir uavklarte kan dette øke spenningsnivået på sikt (Forsvaret 2013).

Norsk og russisk økonomi er til en viss grad basert på fiskerinæring og har et veletablert samarbeid når det gjelder fiskeriforvaltning. Allikevel gjenstår det utfordringer med ulovlig, uregistrert og uregulert fiske. I denne sammenheng er uenighet om Svalbardtraktatens bestemmelser et sentralt punkt. Russland har aldri anerkjent norsk fiskevernsoner og flere av Norges allierte gjennom NATO mener at traktatens likebehandlingsprinsipp også skal gjelde utenfor territorialgrensen på 12 nautiske mil. Skulle Norge bli utsatt for militært press eller angrep i tilknytning til havområdene rundt Svalbard er det ikke sikkert at Norge vil få støtte fra sine allierte i NATO på grunn av usikkerheten vedrørende norsk råderett.

Oppgaven presenterer, med utgangspunkt i Iver Johansens (2006) scenarioklasser, et utvalg scenarier for å illustrere hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer norske myndigheter og norsk forsvar kan komme til å stå overfor i nordområdene. Eksempelene i oppgaven er på ingen måte uttømmende når det gjelder mulige situasjoner og utfordringer, men er ment som en illustrasjon av hva som kan komme til å skje. Scenariene tar for seg utfordringer av ulik alvorlighetsgrad. Det store spennet i sikkerhetspolitiske utfordringer forsøkes illustrert på denne måten. For at flere av utfordringene presentert i oppgaven skal bli en realitet forutsettes en endring i rammebetingelsene for norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Fører russisk økt vektlegging av militære maktmidler til at landet raskere tyr til bruk av militære midler i en konfliktsituasjon kan dette endre rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitisk planlegging. Utfallet av den russiske forsvarsutviklingen kan også komme til å endre rammebetingelsene for utformingen av norsk sikkerhetspolitikk, uavhengig om utviklingen lykkes eller mislykkes. Endringer i rammebetingelser kan føre med seg nye sikkerhetspolitiske utfordringer det må tas høyde for at kan oppstå i utforming av norsk sikkerhetspolitikk.

Det utelukkes at Norge vil oppleve en storstilt militær invasjon fra Russland. Det kan allikevel tenkes at konflikter der militære maktmidler tas i bruk kan oppstå. Mulige situasjoner norske myndigheter og forsvar kan komme til å stå overfor som følge av russisk økt vektlegging av militære midler er alt fra daglig militær aktivitet og små hendelser, til kriser i større skala. Det norske forsvaret vil være sentralt for å forebygge og håndtere slike situasjoner. Norge kan komme til å befinne seg i situasjoner der det vil være nødvendig å hevde norsk suverenitet og forsvare norske rettigheter, samtidig som det vil være ønskelig at

situasjoner ikke eskalerer. Det vil være nødvendig med god beredskap og situasjonsforståelse i nordområdene, der et mer sammensatt politisk bilde foreligger enn det gjorde under den kalde krigen. I Johansens (2006) scenarioklasser forutsettes det at aktørene har en bakenforliggende plan med sine handlinger. Det kan også tenkes at hendelser oppstår uten en bakenforliggende plan, eller et overordnet mål. Johansen (2006) behandler kun direkte sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. Oppgaven har i tillegg diskutert mulige indirekte utfordringer Norge kan komme til å stå overfor. Internasjonalt vil uavklarte jurisdiksjonsspørsmål vedrørende transportruter og kontinentalsokler kunne skape konflikt. Norge kan i denne sammenheng bli berørt indirekte av konflikter mellom Russland og Norges allierte i NATO. Oppstår det interessekonflikter mellom Russland og NATO-land kan Norge bli stilt overfor et valg om hvilken side landet skal støtte i konflikten.

Litteraturliste

- Adler, E. og Barnett, M. (1998). Security communities in theoretical perspective. I E. Adler og M. Barnett (red.), *Security Communities* (s. 3-28). Cambridge: Cambridge University Press.
- Agius, C. (2010). Social Constructivism. I A. Collins (red.), *Contemporary Security Studies* (s. 49-68). New York: Oxford University Press.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andresen, R. V. og Senstad, C. (2007). *Russisk forsvarsmakt og forsvarsøkonomi – mål og midler* (FFI-rapport 2007/02564). Hentet 10. oktober 2012 fra Forsvarets forskningsinstituttts nettside: <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2007/02564.pdf>
- Bruusgaard, K. V. (2006). *Fiskerikonflikter i Barentshavet – potensial for eskalering? En komparativ studie av russiske reaksjonsmønstre under oppbringelsen av "Tsjernigov" (2001) og "Elektron" (2005)* (FFI-rapport 2006/03167). Hentet 2. mars 2013 fra Forsvarets forskningsinstituttts nettside: <http://www.ffi.no/no/Rapporter/06-03167.pdf>
- Bukkvoll, T. og Hakvåg, U. (2012). Det russiske forsvaret i en ny periode med Putin. *FFI-fokus*, 01/2012, 1-8. Hentet 21. september 2012 fra <http://www.ffi.no/no/Publikasjoner/Documents/FFI-Fokus-2012-1.pdf>
- Central Intelligence Agency. (udatert). The World Factbook. Hentet 28. februar 2013 fra <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2176rank.html>
- Christensen, L. B., Johnson, R. B. og Turner, L. A. (2011). *Research Methods, Design, and Analysis*. Boston: Pearson.
- Fløistad, B. (2008). Svalbard-traktaten – ulike oppfatninger om traktatens anvendelsesområde. *Perspektiv*, 05/08, 1-42. Hentet 2. mai 2013 fra Stortingets nettside: http://www.stortinget.no/Global/pdf/Utredning/Perspektiv08_05.pdf
- Forsvaret. (2013a). *Fokus 2013. Etterretningstjenestens vurdering*. Hentet 7. mars 2013 fra Forsvarets nettside: <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/felles/etjenesten/Documents/FOKUS-2013.pdf>

- Forsvaret. (2013b). *Forsvarets årsrapport 2012*. Hentet 2. april 2013 fra Forsvarets nettside: <http://forsvaret.no/om-forsvaret/fakta-om-forsvaret/publikasjoner/rapport2012/Documents/Forsvarets%20årsrapport%202012%20fulstendig%20versjon.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2009). *Evne til innsats: Strategisk konsept for Forsvaret*. Hentet 10. januar 2013 fra http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Evne-til-innsats_strategisk-konsept-for-Forsvaret.pdf
- Fuglesang, K. (2011, 8. november). Putin: - Vi skal bygge flere ubåter for å hevde vår suverenitet i nord. *NRK Distriktsnyheter*. Hentet 26.februar 2013 fra http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7867532
- George, A. L. og Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- Glaser, C. L. (2010). Realism. I A. Collins (red.), *Contemporary Security Studies* (s. 15-33). New York: Oxford University Press.
- Globalis. (udatert). *Havrettskonvensjonen*. Hentet 18. april 2013 fra <http://www.globalis.no/Avtaler/Havrettskonvensjonen>
- Grandhagen, K. (2013). *Russland – Sentral aktør i Nordområdene*. Notat presentert ved Sjef Etterretningstjenestens foredrag, Oslo Militære Samfund, Oslo. Hentet 19. mars 2013 <http://forsvaret.no/Documents/Sjef%20Etterretningstjenesten%20OMS%204.mars%202013.pdf>
- Grung, M. E. (2009). Folkeretten i det internasjonale systemet. I R. Malnes (red.), *Prekær politikk* (s. 206-219). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Grung, M. E. og Malnes, R. (2007). Folkerett og internasjonal politikk. I J. Hovi og R. Malnes (red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk* (s. 318-336). Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Hakvåg, U., Bukkvoll, T. og Åtland, K. (2011). *Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport* (FFI-rapport 2011/01370). Hentet 20. oktober 2012 fra Forsvarets forskningsinstituttts nettside: <http://www.ffi.no/no/Rapporter/11-01370.pdf>
- Hakvåg, U., Hove, K. og Senstad, C. (2012). *Skremmende tall? – realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020* (FFI-rapport 2012/00356). Hentet 8. januar 2013 fra Forsvarets forskningsinstituttts nettside: <http://www.ffi.no/no/Rapporter/12-00356.pdf>
- Heggdal, Ø. (2013, 10. januar). Her er russernes nye supervåpen. *Verdens Gang*. Hentet 26. februar 2013 fra <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=10049002>
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holtmark, S. G. (1999). Norge og Sovjetunionen – bilateralisering og fellesstyre. I *NATO 50 år. Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år* (s. 39-61). Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Hønneland, G. (2012a). Norsk-russisk miljø- og ressursforvaltning i nordområdene. *Norlit*, 29, 79-87. Hentet 12. januar 2013 fra <http://septentrio.uit.no/index.php/nordlit/article/viewFile/2303/2134>
- Hønneland, G. (2012b). *Arktiske utfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hønneland, G. og Jensen, L. C. (2008). *Den nye nordområdepolitikken: Barentsbilder etter årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hønneland, G. og Rowe, L. (2010). Nordområdene – hva nå?. *Nordområdebiblioteket*, 1. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Jackson, R. og Sørensen, G. (2007). *Introduction to International Relations: Theories and approaches*. New York: Oxford University Press.
- Johansen, I. (2006). *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge* (FFI-rapport 2006/02664). Hentet 22. november 2012 fra Forsvarets forskningsinstituttts nettside: <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2006/02664.pdf>

- Kjølberg, A. (2007). *Krisehåndterings renessanse? Den norske atlantehavskomite*, Kortinfo, 5-2007. Hentet 5. april 2013 fra <http://www.atlantehavskomiteen.no/files/atlantehavskomiteen.no/Publikasjoner/KortInfo/Arkiv/2007/kortinfo%205-2007.pdf>
- Lund, T. (2002). Metodologiske prinsipper og referanserammer. I T. Lund (red.), *Innføring i forskningsmetodologi* (s. 79-123). Oslo: Unipub.
- Meld. St. 7 (2011-2012). (2012). *Nordområdene. Visjon og virkemidler*. Hentet 7. januar 2013 fra <http://www.regjeringen.no/pages/35878716/PDFS/STM201120120007000DDDPDFS.pdf>
- Meld. St. 15 (2008-2009). (2009). *Interesser, ansvar og muligheter*. Hentet 9. januar 2013 fra <http://www.regjeringen.no/pages/2162302/PDFS/STM200820090015000DDDPDFS.pdf>
- Nordlys (2012, 1. august). Bygger nye atomubåter. *Nordlys*. Hentet 23. januar 2013 fra <http://www.nordlys.no/nyheter/Utenriks/article6171719.ece>
- NOU 2003: 32. (2003). *Mot nord!* Hentet 16. januar 2013 fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/032/PDFS/NOU200320030032000DDDPDFS.pdf>
- NOU 2005: 10. (2005). *Lov om forvaltning av villlevende marine ressurser. Havressursloven*. Hentet 17. april 2013 fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20052005/010/PDFS/NOU200520050010000DDDPDFS.pdf>
- NRK Nyheter. (2013, 27. februar). Enorme mengder uoppdaget olje og gass i Barentshavet. *NRK*. Hentet 29. februar 2013 fra <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.10929302>
- Oljedirektoratet. (2013). *Nye ressurstall for Barentshavet sørøst og norsk havområde ved Jan Mayen*. Hentet 28. februar 2013 fra <http://www.npd.no/no/Nyheter/Nyheter/2013/Nye-ressurstall-for-Barentshavet-sorost-og-Jan-Mayen/>
- Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet. (2012). *Fakta 2012. Norsk petroleumsvirksomhet*. Hentet 7. februar 2013 fra http://npd.no/Global/Norsk/3-Publikasjoner/Faktahefter/Fakta2012/Fakta_2012_web.pdf

- Overrein, A. (2005). *Kampen om folkeretten: Krig, makt og rett i verdenssamfunnet*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Prop. 73 S (2011-2012). (2012). *Et forsvar for vår tid*. Hentet 15. januar 2013 fra <http://www.regjeringen.no/pages/37583840/PDFS/PRP201120120073000DDDPDFS.pdf>
- Regjeringen. (2007). *Fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen*. Hentet 3. mai 2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning/fiskevernsonen-ved-svalbard-og-fiskeriso-2.html?id=445285>
- Regjeringen. (2010a). *Havrettskonvensjonen*. Hentet 7. februar 2013 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/havrettskonvensjonen.html?id=445763
- Regjeringen. (2010b). *Enighet mellom Norge og Russland*. Pressemelding, 47/10. Hentet 14. september 2012 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/presSESenter/pressemeldinger/2010/Enighet-mellom-Norge-og-Russland-i-delelinjeforhandlingene-.html?id=601940>
- Regjeringen. (2011). *Norges økonomiske sone*. Hentet 9. oktober 2012 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning/norges-okonomiske-sone.html?id=434515>
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- RIA Novosti. (2009, 4. februar). Russian strategic bomber fly over Norwegian Sea on routine patrol. *RIA Novosti*. Hentet 12. mars 2013 fra <http://en.rian.ru/russia/20090204/119973171.html>
- RIA Novosti. (2011, 8. november). Russia to build up submarine task force along Northern Sea Route. *RIA Novosti*. Hentet 26. februar 2013 fra <http://en.rian.ru/russia/20111108/168513774.html>

- RIA Novosti. (2012, 12. september). Russian Strategic Bombers Carry out North Patrols. *RIA Novosti*. Hentet 12. mars 2013
fra http://en.ria.ru/military_news/20120912/175920165.html
- Robinson, P. S. (2007). Internasjonal politisk teori. I J. Hovi og R. Malnes (red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk* (s. 373-390). Oslo: Abstrakt forlag AS.
- RTO Studies, Analysis and Simulation Panel. (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning*. North Atlantic Treaty Organization. Hentet 15. februar 2013
fra <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA414193>
- Sjaastad, A. C. og Skogan, J. K. (1976). *Politikk og sikkerhet i Norskehavsområdet: Om de enkelte land og våre felles problemer*. Oslo: Dreyers forlag.
- Skogan, J. K. (2007). Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler. I J. Hovi og R. Malnes (red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk* (s. 101-148). Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Støre, J. G. (2011). Nordområdene – vårt viktigste strategiske satsingsområde – hva nå?. Notat fra *Konferansen Petro*, Harstad. Hentet 28. september 2012
fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/jgs_taler_artikler/2011/petro_harstad.html?id=653734
- Staalesen, A. (2011, 5. juli). Russian researchers head off to Lomonosov Ridge. *The Barents Observer*. Hentet 28. januar 2013 fra <http://barentsobserver.com/en/briefs/russian-researchers-head-lomonosov-ridge>
- Sunde, H. (2011). Status og utfordringer i Forsvaret. Notat presentert ved foredrag, Oslo Militære Samfund, Oslo. Hentet 5. mars 2013
fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2011/2011-01-24-FSJ.html
- Tamnes, R. og Eriksen, K. E. (1999). Norge og NATO under den kalde krigen. I *NATO 50 år. Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år* (s. 7-38). Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Trellevik, A. (2013, 11. januar). Bekymret over kald krig-retorikk. *Finnmarken*. Hentet 26. februar 2013 fra http://www.finnmarken.no/lokale_nyheter/article6436763.ece

- United States Geological Survey. (2008). *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle* (Faktaark 2008-3049). Hentet 1. mars 2013 fra <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2006). *Regjeringens nordområdestrategi*. Hentet 10. oktober 2012 fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf>
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications.
- Åtland, K. (2011). Russia's Armed Forces and the Arctic: All Quiet on the Northern Front?. *Contemporary Security Policy*, 32(2), 267-285. Hentet 9. januar 2013 fra <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13523260.2011.590354>
- Åtland, K., Bukkvoll, T., Jeppesen, M., og Johansen, I. (2005). *Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Muntlige kilder

- Bratberg, Ø., postdoktor, Institutt for statsvitenskap. (2012). *Casestudiet som forskningsdesign*. Oslo: Universitetet i Oslo.